

HET BELEID VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

*Rede van de procureur-generaal N. BAUWENS
Plechtige openingszitting van het Hof van Beroep te Gent
op 1 september 1994*

1. Inleiding

Parlement en regering hebben in hun kritiek tegenover het beleid en de werking van het Openbaar Ministerie vooral steun gevonden nadat in april 1990 de resultaten bekend raakten van het parlementair onderzoek betreffende de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt.

Een van de conclusies van de parlementaire onderzoekscommissie is geweest dat er in België nooit een alomvattende beleidsvisie heeft bestaan inzake veiligheid en misdaadproblematiek, zodat door de onderzoekscommissie voorstellen werden gedaan ertoe strekkende de rechterlijke organisatie grondig te wijzigen, onder andere door veranderingen aan het statuut van de onderzoeksrechter en van de magistraten van het Openbaar Ministerie. De regering kondigde daarenboven de oprichting aan, binnen het Ministerie van Justitie, van een gespecialiseerde dienst belast met het crimineel beleid. Inmiddels is deze dienst opgericht bij koninklijk besluit van 14 januari 1994.¹ De minister van Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit.

In het rapport dat de oprichting van deze dienst voor crimineel beleid voorafgaat, laat men uitschijnen dat het Openbaar Ministerie ernstig tekort is geschoten wat het bepalen van het parketbeleid betreft. Er wordt onomwonden gesteld dat het strafrechtelijk systeem faalt en de rechterlijke macht als zwak wordt ervaren tengevolge van de slechte werking van het Openbaar Ministerie, dat er niet in slaagt een crimineel beleid uit te werken.

2. Welk beleid?

Wanneer men het beleid of het gebrek aan beleid van het Openbaar Ministerie aanklaagt, moet men weten over welk soort beleid men spreekt.

Beleid bestaat in het planmatig aanwenden van de middelen waarover men beschikt om een doel te realiseren.

Het Openbaar Ministerie poogt opsporing en vervolging te coördineren. Elke procureur des Konings en elke procureur-generaal ziet erop toe dat er coördinatie van onderzoek of vervolging van misdrijven plaatsheeft tussen de arrondissementen en rechtsgebieden. Die taak is niet altijd eenvoudig.

Dit beleid is van een organisatorisch type maar is eerder vreemd aan een criminele politiek.

De criminele politiek is een breder opgevat beleid dat bepaald wordt door de uitvoerende macht op basis van het regeringsbeleid. Een dergelijk beleid moet wetenschappelijk goed onderbouwd zijn en in de eerste plaats kunnen steunen op betrouwbare statistieken teneinde een misdaadanalyse te

maken. Daarvoor moet men kunnen beschikken over een goed uitgebouwde dienst met bekwaam wetenschappelijk gevormd personeel. Het koninklijk besluit van 14 januari 1994 komt daaraan tegemoet.

Een opsporings- en vervolgingsbeleid voeren betekent prioriteiten vastleggen, een voortdurende keuze maken, een gerichte selectiviteit vastleggen van zaken die voorrang verdienen ten opzichte van minder belangrijke zaken, zodat ruimte vrijkomt voor vervolging van ernstiger gevallen van criminaliteit.

De criminele politiek van de regering daarentegen wordt gevoerd door middel van besluiten die de uitvoering van de wetgevende criminele politiek mogelijk maken.

Alle strafbare feiten vervolgen, laat staan opsporen, is onmogelijk geworden. De wetteninflatie laat dat niet meer toe.

Het beleid van het Openbaar Ministerie zal verschillen naargelang men te maken heeft met het opsporen van misdrijven (van een systematisch actief opsporen van alle begane strafbare feiten kan geen sprake meer zijn) of met het vervolgen van misdrijven behorend hetzij tot het commune strafrecht, hetzij tot het handhavingsrecht.

Voor het commune strafrecht is in feite een crimineel beleid in de zin van prioriteitenbepaling niet zo nodig. In principe worden alle misdrijven bepaald in het Strafwetboek, en a fortiori alle misdaden, opgespoord en vervolgd. Er zijn ook geen communautaire of regionale verschillen. Het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie heeft overwegend betrekking op het commune strafrecht en daar biedt het opportuniteitsbeginsel voor het Openbaar Ministerie zeker voldoende ruimte om een eigen beleid uit te stippelen. Dit opportuniteitsprincipe is wellicht een correctief, alsook de mogelijkheden geboden voor de afwikkeling buiten de rechter om.

Voor het handhavingsrecht, een domein waar de grootste wildgroei tiert, is overleg nodig, zowel tussen de verschillende departementen, als tussen de federale en de deelregeringen.

Er is reeds een begin gemaakt met een dergelijk overleg. Op 12 oktober 1993 vergaderde het college van de procureurs-generaal – onder voorzitterschap van de minister van Justitie – met de gewestelijke ministers bevoegd inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening.²

² Het onderwerp van de bespreking was de oprichting van een permanent overlegorgaan tussen het Openbaar Ministerie en de Gewestelijke Administraties om de handhaving van de milieu- en stedenbouwwetgeving beter te kunnen doen naleven. Er werd onder meer beslist dat er geregeld overleg zou zijn tussen vertegenwoordigers van de parketten-generaal en van de hogere administraties belast met deze materies.

In het Vlaamse Gewest, werd een overlegplatform opgericht.

¹ B.S., 3 maart 1994, 5236-5241.

Wil men een verantwoord strafbeleid voeren, dan moeten opsporings- en het vervolgingsbeleid op elkaar afgestemd worden. Door het parket enerzijds en door de politiediensten anderzijds moeten duidelijke beleidskeuzen en afspraken gemaakt worden, gebaseerd op objectieve en controleerbare criteria opdat niet op willekeurige wijze wordt opgetreden.

In die zin werden door mijn ambt bij dienstbrief van 26 oktober 1989 – D.94/5.3.1 – onderrichtingen verstrekt in het kader van het zogenaamde driehoeksoverleg. Nadien werd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken een circulaire OOP13 van 26 april 1990³ gepubliceerd houdende richtlijnen betreffende de coördinatie van de gemeentelijke politie en de rijkswacht, doch beperkt tot het kader van de bestuurlijke politie. Thans is de coördinatie van het politiebeleid geregeld door de artikelen 9 en 10 van de wet op het politieambt, het zogenaamde vijfhoeksoverleg en zijn de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken belast met de coördinatie van het algemeen politiebeleid.

In elk gerechtelijk arrondissement organiseren de burgemeesters en de procureur des Konings geregeld overleg met de hoofden van de rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie bij de parketten.

Een soortgelijk overleg wordt in elke provincie georganiseerd waarbij de gouverneur en mijn ambt betrokken worden.

Sinds geruime tijd hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan in de positie van het Openbaar Ministerie bij de rechtshandhaving en wel onder invloed van velerlei omstandigheden.

Wat het vervolgings- en handavingsbeleid inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening betreft, werd een prioriteitennota van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting (Bestuur Milieuinspectie en de Dienst Water en Bossen) opgesteld en bezorgd aan de procureurs des Konings van het rechtsgebied.

Deze nota gaf aanleiding tot enkele fundamentele opmerkingen. Op de vraag of het de bevoegde ambtenaren vrijstaat ofwel de overtreder in gebreke te stellen en aan te manen tot herstel, ofwel proces-verbaal op te stellen, is het antwoord overduidelijk dat steeds van een vastgestelde overtreding proces-verbaal opgesteld moet worden. Er mag geen afwijking geduld worden tussen de bepalingen van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en de wettelijke bepalingen van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering. De nationale-federale wetgeving inzake strafvordering primeert boven de bepalingen van de decreetgever.

De aanmaning die bedoeld is in artikel 30 van het milieuvergunningsdecreet, laat voor de toezichtsamtenaren de aangifteverplichting zoals voorgeschreven in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering onaangeroerd en integraal bestaan.

Van het gevolg dat aan de processen-verbaal wordt voorbehouden, moet de administratie in kennis worden gesteld door de procureur des Konings met vermelding van de reden van zijn beslissing.

Het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening moet gezamenlijk zowel door het Openbaar Ministerie als door de administratie bepaald worden.

Het parket stelt strafvervolgingen in, wanneer geen gevolg wordt gegeven aan de opgelegde dwangmaatregelen en bevelen, evenals wanneer het toezicht wordt verhinderd.

³ B.S., 27 april 1990. Zie ook circulaire minister van Binnenlandse Zaken POL31bis ter vervanging van POL31 van 29 april 1988 en ter verduidelijking van de bepalingen van artikel 45, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (B.S., 27 juli 1994).

De procureurs-generaal en de procureurs des Konings zijn steeds meer managers, in die mate zelfs dat men er zich voor moet hoeden dat het Openbaar Ministerie niet de weg opgaat een overwegend beleidvoerend ambtelijk orgaan te worden.

Zal men niet opsporing, vervolging en rechtshandhaving te veel vermengen met een beleid dat meer van bestuurlijke of zelfs van politieke aard is, zodat de beleidsproblemen de normale uitoefening van opsporing en vervolging, die met de dag ingewikkelder worden, dreigen te overheersen?

3. Kritiek op het openbaar ministerie en mentaliteitsverandering

De steeds scherpere kritiek op de werking van het gerecht treft vooral het Openbaar Ministerie.

Dit is deels te wijten aan de verontrustende stijging van de criminaliteit zelf in al haar vormen waarbij uiteraard het Openbaar Ministerie betrokken wordt, en deels aan de niet te stuiten toevloed van wetten, decreten, besluiten die een helder inzicht in het geheel van de wetgeving bemoeilijken.

Sedert het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie over de wijze waarop de strijd tegen het banditisme en terrorisme georganiseerd wordt, werd de kritiek nog verscherpt. Daarenboven is de burger zeer slecht geïnformeerd over de inrichting en de werking van het gerecht.

Ik stel vast dat de magistraten vaak nogal sceptisch staan tegenover elke hervorming of vernieuwing en dat een mentaliteitsverandering noodzakelijk is. Het gerechtelijk apparaat kan immers niet behoorlijk functioneren zonder de loyale medewerking van al zijn leden.

In een artikel «Le Ministère Public: la nécessaire mutation d'une tradition»,⁴ schrijft de heer Joël Hubin (kabinetschef Ministerie van Justitie):

«Le 5 juin 1990, le Gouvernement déterminait les grandes lignes d'un programme politique en faveur du maintien de l'ordre, de la sécurité et de la répression des délits. Dans le cadre de la déclaration gouvernementale, il fut expressément précisé qu'outre d'incontestables lacunes au niveau des instruments légaux et organiques, il existait un problème de mentalité. Considérant que les institutions répressives sont généralement bien conçues, elles sont parfois mal interprétées, un retour aux sources s'imposant.»

Non est in rebus vitium, sed in ipso animo. De fout ligt niet in de dingen, maar in onze mentaliteit (Seneca).

De Regering verklaarde:

«Hoe goed een instelling in abstracto ook is opgevat, het zijn de personen die haar belichamen, die haar maken tot wat ze is. Enerzijds mag de wet geen dekmantel zijn voor een gevaarlijk optreden door de personen waaraan zij opdrachten en bevoegdheden toevertrouwt. Anderzijds kan de wet evenmin verlangen dat zij over heroïsche of bovenmenselijke eigenschappen beschikken. De vraag rijst of het gebrekkig functioneren dat het parlementair onderzoek aangetoond heeft, op rekening geschreven moet worden van structurele en institutionele gebreken dan wel of het eerder toe te schrijven is aan een negatieve ontwikkeling van de heersende mentaliteit en gedragingen.»

⁴ *Actualités du droit*, 1992-2, Story, pp. 737-738.

«Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden alle, door of krachtens de Grondwet, toegekend aan verschillende organen die ze moeten uitoefenen, overeenkomstig de opdracht die zij hebben gekregen, en die de grenzen ervan moeten eerbiedigen.»

«Men moet dat herinneren aan al degenen die, te goeder of te kwader trouw, in een recent of een ver verleden, hun rol en bevoegdheden duidelijk verkeerd of te ruim hebben geïnterpreteerd. Er werden voorbeelden opgesomd: politieambten en leden van de inlichtingendiensten die elkaar concurreren bij het opsporen van inlichtingen; leden van het Openbaar Ministerie en onderzoeksrechters verwarren hun functies van gerechtelijke politie, van openbare aanklager en van het onpartijdig onderzoek van de feiten, waarbij sommigen hun autonomie overdrijven en anderen hun onafhankelijkheid misbruiken; politici leggen soms te weinig belangstelling aan de dag voor de gezagsfunctie. Het is duidelijk dat elk, wat ook de functie is die hij of zij bekleedt, een gewetensonderzoek moet doen.»

Naar mijn oordeel is deze mening te veralgemeend uitgedrukt en betreft ze meer bepaald tekortkomingen inzake het onderzoek naar de «bende van Nijvel».

Reeds in 1982 wijdde mijn voorganger procureur-generaal Gust Verhegge de openingsrede voor uw Hof aan het beleid van het Openbaar Ministerie.

Men is er destijds reeds van uitgegaan als zou er in België geen echt strafvorderingsbeleid bestaan, en de gelijkheid onvolkomen worden gerealiseerd in het beleid van het Openbaar Ministerie.

Procureur-generaal Verhegge kwam tot het besluit «dat het Openbaar Ministerie een coherent beleid nastreeft, en bij het hanteren van een der belangrijkste instrumenten daartoe, het opportuniteitsbeginsel, de eis van gelijkheid als middel tot meer rechtvaardigheid, een hoofdbekommernis is».

Gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen die zich sedert 1982 hebben voorgedaan, wens ik vandaag enkele aspecten van een nieuw en gemeenschappelijk gevoerd beleid nader toe te lichten gelet op de verschillende initiatieven die inmiddels genomen zijn om de nieuwe trend in het beleid te concretiseren.

4. Circulaires

Door de procureurs-generaal bij de hoven van beroep wordt geregeld overleg gepleegd in het college der procureurs-generaal teneinde een coherent beleid na te streven. Dit overlegorgaan, dat geen enkel wettelijk statuut heeft, is ontstaan uit de noodzaak de eenvormigheid te bevorderen van het optreden van het Openbaar Ministerie.

Dikwijls geven de besprekingen van het college, die meermaals worden voorafgegaan door schriftelijke adviezen die tussen de procureurs-generaal worden uitgewisseld, aanleiding tot het opstellen van gemeenschappelijke circulaire met toelichting over juridische problemen of over complexe nieuwe wetten, en onderrichtingen over de toepassing ervan en de uitoefening van de strafvordering.

Deze circulaire worden toegezonden aan de parketmagistraten, aan de onderzoeksrechters, in voorkomend geval aan de officieren van gerechtelijke politie, of aan de hoofdgriffiers, naargelang de behandelde materie.

In Nederland worden de teksten van wat genoemd wordt «landelijke richtlijnen» gepubliceerd, meestal in de Staatscourant.

In België verschijnen slechts circulaire uitgaande van de minister in het Belgisch Staatsblad.⁵

De circulaire, uitgaande van de procureurs-generaal, als ook door de procureurs-generaal gemeenschappelijk opgestelde circulaire, worden niet gepubliceerd. Men kan zich de vraag stellen of deze circulaire niet een ruimere publiciteit verdienen. De zogenaamde drugcircular van 26 mei 1993, ondertekend door de minister van Justitie en de vijf procureurs-generaal, werd door de minister van Justitie aan de pers voorgesteld en kende daardoor een grote weerklank.

De circulaire van de procureurs-generaal en de procureurs des Konings hebben een vertrouwelijk karakter en vallen onder het beroepsgeheim.

De inhoud van een circulaire heeft geen rechtsbinding noch rechtsgeldigheid. Een circulaire is geen bron van recht maar een document dat nuttige onderrichtingen inhoudt voor de correcte toepassing van het recht, is bindend voor de geadresseerden, doch justitiabelen kunnen er zich niet op beroepen.

Er zou wellicht door de minister van Justitie, in overleg met de procureurs-generaal, een criterium bepaald kunnen worden welke circulaire al dan niet voor publicatie vatbaar zijn, welke circulaire van louter gerechtelijk-administratieve aard zijn en welke van algemeen belang, ook voor de magistraten van de zetel, of zelfs voor de justitiabelen opdat deze beter voorgelicht worden over de getroffen beleidsopties.

Het is duidelijk dat niet aan iedere circulaire of onderrichting publiciteit of een ruime verspreiding gegeven mag worden. Wanneer men evenwel van de procureurs-generaal een eenvormig, zelfs nationaal beleid verwacht, dan moet men ook met dit beleid durven naar buiten te treden.

Naast gemeenschappelijke richtlijnen uitgewerkt in college, zijn er de talrijke circulaire die door de procureurs-generaal ieder in hun ressort worden verspreid over onderwerpen waarbij de noodzaak zich niet doet voelen er landelijk eenvormige onderrichtingen over te verstrekken.

Talrijke van deze ressortcirculaire worden door de parketten-generaal uitgewerkt en opgesteld na onderling schriftelijk overleg, teneinde het beleid van de vijf procureurs-generaal op elkaar af te stemmen.

Hoewel de procureurs-generaal in de regel een eenvormig beleid nastreven, hoeven de parketten niet in elke materie tot een eenvormig parketbeleid te komen. Wat zich in het ressorten van de procureurs-generaal bij de Hoven van Be-

⁵ Een voorbeeld van een circulaire van de minister van Justitie betreft onder andere die over de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, gewijzigd bij de wet van 30 januari 1991. Zie: circulaire 1260 (V), 24-25 van 14 februari 1991, *B.S.*, 28 februari 1991; circulaire 1260 (I) 6bis van 20 september 1991, *B.S.*, 21 september 1991; circulaire 1260 (I) 7 van 20 september 1991, *B.S.*, 21 september 1991; circulaire 1260 (V) 18bis, *B.S.*, 25 september 1992; circulaire 1260 (V) 18ter van 16 december 1992, *B.S.*, 16 december 1992; circulaire 1260 (VII) 12, *B.S.*, 4 februari 1993.

Daarenboven gaf de nieuwe wapenwet aanleiding tot talrijke ministeriële circulaire en dienstbrieven door de minister van Justitie gericht aan de procureurs-generaal, die ze dan met een eigen ressortcircular hebben bezorgd aan de parketten.

roep van Brussel, Luik of Bergen voordoet, kan verschillen van de materies die de procureurs-generaal te Antwerpen en Gent te verwerken krijgen. De verschillen die bestaan tussen de arrondissementen, kunnen bepaald worden door de bevolkingsdichtheid, de klein- of grootschaligheid van de bevolkingsagglomeratie, het industriële of meer landelijk karakter en de ermee samenhangende mentaliteit.⁶

Het kan niet ontkend worden dat het beleid van de procureurs-generaal wijst op het bestaan van een eerder materieel beleid, dat minder invloed heeft ten aanzien van het uitwerken van een criminele politiek, maar vooral oog heeft voor de organisatie van het eigenlijke vervolgingsbeleid.

Verliezen we ook niet uit het oog dat de zuiver juridische problemen van procedure, burgerlijk recht, gerechtelijk recht, fiscaal recht of problemen van louter inwendige organisatorische aard eveneens het voorwerp uitmaken van geregeld overleg in het college van de procureurs-generaal en aanleiding geven tot het opstellen hetzij van dienstbrieven, van circulaire of van gemeenschappelijke circulaire, meestal bestemd voor de procureurs des Konings, de onderzoekers en de hoofdgriffiers.

De Bestuurlijke controle over het beleid van de parketten is uiteraard minder bekend doch is zeer nuttig, temeer daar sedert lange tijd aan de procureurs des Konings van het rechtsgebied de verplichting is opgelegd ambtshalve verslag uit te brengen over alle belangrijke en kiese gebeurtenissen.⁷

Deze circulaire worden geregeld in herinnering gebracht, onder meer op de ressortvergaderingen die met de procureurs des Konings gehouden worden op het parket-generaal.

5. Gespecialiseerde magistraten

Om het beleid in ingewikkelde en gespecialiseerde materies beter uit te werken zijn in de meeste parketten en parketten-generaal magistraten aangewezen voor het behandelen van deze bijzondere rechtstakken: jeugdmagistraat (art. 8 wet van 8 april 1965); drugmagistraat; hormonenmagistraat; rechtshulpmagistraat; strafbemiddelingsmagistraat; magistraat voor zware criminaliteit; milieumagistraat; magistraat belast met tuchtzaken; magistraat voor alle aangelegenheden met betrekking tot de Gerechtelijke Politie bij de

Parketten, het Nationaal Instituut voor de Criminalistiek, enz.; fiscale magistraat.

Voor heel het ressort van het Hof van Beroep te Gent werden destijds slechts drie fiscale substituten benoemd, ingevolge de wet van 4 augustus 1986⁸ houdende fiscale bepalingen (Hoofdstuk - afdeling 2 - instelling van het ambt van substituit-procureur des Konings gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden) en dit om doeltreffender de financiële en fiscale misdrijven te bestrijden. Voeg daar nog aan toe dat tot 1 maart 1993 het advies van de gewestelijke directeur verplicht was alvorens strafvervolgingen konden worden ingesteld.

De wet houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen van 28 december 1992⁹ bepaalt in artikel 71: «Ambtenaren van de fiscale administraties, die door de minister van Financiën zijn aangewezen, worden ter beschikking van de procureur des Konings of de arbeidsauditeur gesteld teneinde hen bij te staan in de uitoefening van hun taken».¹⁰

Inmiddels verscheen in het Belgische Staatsblad van 14 juli 1994 (blz. 18566 e.v.) het koninklijk besluit van 17 juni 1994 tot vaststelling van de regels waarbij ambtenaren van de fiscale administraties ter beschikking worden gesteld van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur teneinde hen bij te staan in de uitoefening van hun taken, alsmede het ministerieel besluit van 18 juni 1994 tot vaststelling van het aantal ambtenaren. Voor het ressort van het Hof van Beroep te Gent is dit aantal bepaald op drie.

Talrijke gespecialiseerde magistraten maken deel uit van werkgroepen met collega's van andere rechtsgebieden om materies nationaal te regelen en contacten te leggen en te onderhouden met de verantwoordelijke personen van de deelregeringen. Dit vraagt vooral van de parketmagistraten bijkomende inspanningen en betekent een belangrijke werkverzwaring. Men heeft de neiging zelfs voor minder belangrijke materies werkgroepen in het leven te roepen. Daardoor worden de magistraten soms onttrokken aan hun eigenlijk specifiek parketwerk van opsporing en vervolging zoals het hun opgedragen is door artikel 22 van het Wetboek van Strafvordering.

6. Criminele politiek

De criminele politiek is ruimer dan het crimineel beleid van het Openbaar Ministerie, dat geen andere inhoud heeft dan een vervolgingsbeleid. De criminele politiek daarentegen bestaat uit het gecoördineerd functioneren van het preventief, repressief en penitentiair beleid.

Men is het erover eens dat er behoefte is aan een criminele politiek. Deze kan tot stand komen onder impuls van de minister van Justitie in samenwerking met de universiteiten en de procureurs-generaal, onder de controle van het parlement. Een beleidsondersteunende dienst is nu onontbeerlijk

⁶ Ook binnen de parketten zelf wordt gezorgd voor een zo gelijkmatig mogelijk beleid, onder andere:

- door een nauwgezet toezicht van de procureur des Konings over alle inkomende zaken;
- door het visum van de korpschef, hierin bijgestaan door één of meer eerste substituten die hij in het bijzonder belast met het grondig nagaan, niet alleen van de zaken die naar de mening van de handelende magistraat aanleiding moeten geven tot de uitoefening van de straffordering, maar ook van die zaken die hij meent te moeten seponeren, om technische of om beleidsredenen.

Daarenboven ziet de korpschef erop toe dat de magistraten die met het visum zijn belast, eenvormige beleidscriteria hanteren en wel door geregeld overleg tussen de viseurs en het parkethoofd. Aldus wordt voorkomen dat, zoals men soms beweert, de parketmagistraat een «eigen crimineel beleid», dit is een individueel sepot- en vervolgingsbeleid, ontwikkelt.

⁷ Zie de circulaire van procureur-generaal Herman BEKAERT, R. nr. 92/51 van 15 september 1951 en R. nr. 65/54 van 22 december 1954.

⁸ B.S., 20 augustus 1986.

⁹ B.S., 31 december 1992.

¹⁰ Tijdens de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 2 december 1993 (*Beknopt Verslag Plen.*, 2 december 1993) heeft volksvertegenwoordiger Pinxten aan de minister van Financiën gevraagd wanneer eindelijk de detachering van fiscale ambtenaren van de parketten zal gebeuren en of de overheveling van vijftien ambtenaren voor heel het Rijk zal volstaan.

geworden. Het koninklijk besluit van 14 januari 1994 voorziet thans in de leemte.

Beleidskeuzes maken is echter – hoe men het ook voorstelt – aan politiek doen, waarbij slechts gehoopt kan worden dat die «politiek» niet partijpolitisch wordt.

Men heeft gewezen op het feit dat de criminele politiek een onderdeel zou vormen van de regeringspolitiek.

Zal het begrip rechtsorde, dat het Openbaar Ministerie beoogt te handhaven, niet vervlakken tot een door de overheid gewenste orde?

In een artikel «Het postmoderne Openbaar Ministerie: management in toga»¹¹ merkt prof. T.H. Schalken, hooglebaar strafprocesrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, op «dat beleid in dienst van het recht nog iets anders is dan beleid in dienst van het politiek management» en dat «hoe meer beleidsplannen er komen en hoe dikker zij worden, des te overtuigender daarmee wordt aangetoond dat het Openbaar Ministerie een instrument is in handen van de gouvernementele strafrechtpolitiek».

Ook prof. A. De Nauw formuleerde een duidelijke waarschuwing en wel in de volgende bewoordingen: «de omvorming van het openbaar ministerie tot een orgaan om de gouvernementele strafrechtpolitiek door te voeren en de gelijktijdig voorgestelde hervorming van het voorbereidend onderzoek leiden ertoe dat in een fase van de strafrechtprocedure waarin grote belangen op het spel staan, met name de criminaliteitsbeheersing en de rechten en vrijheden van het individu, deze belangen ten minste indirect in het bereik komen van de uitvoerende macht.» Hij wijst er tevens op «dat de beleidsvoornemens in België des te meer opmerkelijk zijn daar in Frankrijk, waar het Openbaar Ministerie ondergeschikt is aan de uitvoerende macht, precies gepleit wordt om het parket volledig te onttrekken aan de executieve macht».¹²

Verwijzend naar de ontwikkelingen die het Openbaar Ministerie gedurende de laatste jaren in Nederland heeft ondergaan, dat vaak als een te volgen voorbeeld wordt genoemd, merkt prof. A. De Nauw op dat de zelfstandigheid van het Openbaar Ministerie aan betekenis heeft ingeboet «nu het Openbaar Ministerie consensus moet nastreven met de departementale ideologie en een instrument is geworden in handen van de gouvernementele strafrechtpolitiek», waarbij hij bij wijze van besluit niet aarzelt te stellen dat «vanaf het ogenblik dat de vervolgingspolitiek een onderdeel van het beleid van een departement wordt, ook de ruimte verdwijnt om in het algemeen aandacht te besteden aan, en zo nodig op te treden tegen, tekortkomingen van de overheid en haar ambtenaren, laat staan politici».¹³

In Nederland heeft de commissie-Donner haar beleidsvisie van het Openbaar Ministerie ontwikkeld met nagenoeg dezelfde grote opties als thans in België worden voorgestaan, doch heeft aldaar ook reacties uitgelokt.¹⁴

Los van de voormelde gevaren kan het echter niet ernstig in twijfel worden getrokken dat de oprichting in de schoot

van het Ministerie van Justitie van een «Dienst voor criminele politiek» een noodzaak is geworden.

De minister van Justitie onder wiens gezag de strafverordering wordt uitgeoefend en die daarover verantwoording is verschuldigd aan regering en parlement, moet in de mogelijkheid worden gesteld een «gecoördineerde, effectieve en efficiënte criminele politiek» uit te werken en te voeren.

7. Penitentiair beleid

Het penitentiair beleid dat, naast het opsporings- en vervolgingsbeleid, een van de drie hoekstenen vormt van het strafrecht, wordt sedert geruime tijd bijna uitsluitend uitgeoefend door de penitentiaire administratie.

Het penitentiair beleid moet herzien worden: welke ook de finaliteit van de bestraffing moge wezen, de straf mag niet uitgehold worden door allerlei maatregelen waarop zowel het Openbaar Ministerie als het gerecht (de rechter) geen vat meer hebben.

Aldus ontsnapt het penitentiair beleid volledig aan de visie van de vijf procureurs-generaal, althans wat betreft de uitvoering van de door de hoven en rechtbanken uitgesproken veroordelingen. Vastgesteld wordt dat weinig of geen rekening wordt gehouden met het advies van het Openbaar Ministerie bij het bepalen door de minister van Justitie van allerhande strafverminderende maatregelen waarbij de uitvoering van de straf vaak in die mate wordt verzacht dat ontgoocheling ontstaat zowel bij de politieman en de parketmagistraat, die bij de opsporing en de vervolging betrokken zijn geweest, als bij de strafrechter, die de indruk krijgt dat na zijn uitspraak een «schaduwrechtbank» nader bepaalt of en in welke mate zijn beslissing ten uitvoer gelegd wordt.

8. Het Pinksterplan

De grote politieke opties aangewezen door de commissie-Bourgeois werden uitgewerkt in de regeringsmededeling van 5 juni 1990, ook bekend onder de naam Pinksterplan, en hebben later geleid tot een meerjarenplan van de minister van Justitie.

Het Pinksterplan tekende de krijtlijnen van de voorgenomen hervormingen die trapsgewijze in de loop van de voorbije jaren grotendeels werden geconcretiseerd.

Sommige hervormingen werden in een versneld tempo doorgevoerd, doch functioneren voorlopig niet ten volle bij gebrek aan logistieke middelen.

Heeft men de gevolgen van de talloze doch ingrijpende hervormingen niet onderschat en een visie voor de toekomst ontwikkeld op een veel te hoog opgeschroefd aspiratieniveau bij gebrek aan voldoende financiële middelen?

De regering was zich destijds tijdens de regeringsverklaring van dit gevaar wel terdege bewust toen zij verklaarde (p. 5) dat «wegens de moeilijke toestand van de overheidsfinanciën het er vooral zal op aankomen beter te werken met wat we hebben (sic), de menselijke, financiële en materiële middelen beter aan te wenden en slechts met de grootst mogelijke omzichtigheid verhogingen van de gevraagde kredieten te overwegen».

Er werd zelfs aan toegevoegd: «De laatstgenoemde kredieten zullen bij voorrang worden gefinancierd met het terugschroeven van andere uitgaven, met name voor de gezagfuncties.»

¹¹ *N.J.B.*, 1990, 1435 e.v.

¹² DE NAUW A., «Het gaat niet alleen om het openbaar ministerie», *R.W.*, 1991-92, 1074.

¹³ DE NAUW, o.c., *R.W.*, 1991-92, 1075.

¹⁴ «De fatale schijnoplossing van de Donner-Commissie», prof. T.H. SCHALKEN in *N.J.B.*, 24 juni 1994, afl. 25.

Weliswaar heeft de minister van Justitie bepaalde kredieten op de begroting kunnen doen inschrijven, doch deze middelen zijn volstrekt onvoldoende om van het verouderde gerechtelijk apparaat, dat sedert decennia werd verwaarloosd, een moderne, aan de hedendaagse tijd aangepaste onderneming te maken.

Wat zijn grosso modo de beleidslijnen uitgestippeld in de regeringsmededeling?

1. Oprichting van een *dienst voor strafrechtelijk beleid*: koninklijk besluit van 14 januari 1994 (B.S., 3 maart 1994).

2. Wet op het *politieambt* van 5 augustus 1992 (B.S., 22 december 1992): gemeenschappelijke circulaire van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 20 maart 1993, p. 6104 en volgende.

3. Wet van 18 juli 1991 (B.S., 26 juli 1991) tot wijziging van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht en van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het actief kader van het operationeel korps van de rijkswacht en houdende *demilitarisering van de rijkswacht*.

4. Hervorming van de wet op de gerechtelijke politie: voorontwerp van wet betreffende de *gerechtelijke politie bij de parketten*.

5. Reorganisatie van de *Staatsveiligheid*: koninklijk besluit van 22 december 1993 (B.S., 23 januari 1994) tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 april 1966 houdende het statuut van het personeel van de sectie Veiligheid van de Staat van het Bestuur van de Openbare Veiligheid; koninklijk besluit van 22 december 1993 (B.S., 28 januari 1994) – bevordering buitendiensten; koninklijk besluit van 14 januari 1994 (B.S., 28 januari 1994) – statuut administrateur generaal en adjunct.

6. Inrichten van *Gemeenschappelijke Politiediensten*: koninklijk besluit over de Algemene Politiesteundienst van 11 juli 1994 (B.S., 30 juli 1994) ter uitvoering onder meer van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, vooral de artikelen 8 en 9. Dit besluit treedt in werking de eerste dag van de maand volgend op die gedurende welke het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken worden, ieder wat hen betreft, belast met de uitvoering van dit besluit. Hierdoor beoogt men daadwerkelijk bij te dragen tot een betere samenwerking en coördinatie van de algemene politiediensten, en een structuur in het leven te roepen die al bestaande en nog op te richten diensten zal verenigen (zie *Vragen en Antwoorden*, Belg. Kamer van Volksvert., G.Z. 1993-1994-10, 267).

7. Koninklijk besluit van 17 oktober 1991 (B.S., 25 oktober 1991) betreffende de *laboratoria voor technische en wetenschappelijke politie* (Nationaal Instituut voor Criminalistiek).

8. Wet van 18 juli 1991 (B.S., 26 juli 1991) tot regeling van het *toezicht op politie- en inlichtingendiensten*.

9. Het instellen en inrichten van een *cel voor financiële informaticaverwerking* (witwassen van geld):

– wet van 11 februari 1993 (B.S., 9 februari 1993) tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en

– koninklijk besluit van 11 juni 1993 (B.S., 22 juni 1993) inzake samenstelling, organisatie, werking en onafhankelijkheid van de cel voor financiële informatieverwerking.

Thans is de wet volledig in werking getreden bij koninklijk besluit van 29 november 1993 (B.S., 1 december 1993) tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige

bepalingen van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. Sommige artikelen waren reeds vroeger in werking getreden.

10. Wet van 3 augustus 1992 (B.S., 31 augustus 1992) tot wijziging van het *Gerechtelijk Wetboek* teneinde de gerechtelijke achterstand te kunnen inlopen.

11. Wet van 18 juli 1991 (B.S., 26 juli 1991) tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de *opleiding en de werving van magistraten*.

12. De regering is van oordeel dat de vaststellingen van de parlementaire onderzoekscommissie een diepgaand beraad vergen in het kader van het *Wetboek van Strafvordering*, dat in de richting gaat van een grotere autonomie van de onderzoeksrechter tegenover het Openbaar Ministerie en van een striktere vrijwaring van het recht van verdediging. Daartoe werd in 1991 de commissie-Franchimont ingesteld, die reeds een eerste rapport opstelde in juni 1992 en een nieuwe versie heeft uitgewerkt in maart 1994.

Deze opsomming van hervormingen is onvolledig en werd beperkt tot de belangrijkste. Het ligt daarenboven voor de hand dat een uitvoerige behandeling en bespreking van al deze uiteenlopende materies buiten het bereik ligt van deze openingsrede.

De hervormingen van het Pinksterplan werden nagenoeg alle door de wetgever of bij koninklijk besluit verwezenlijkt. Aan initiatieven heeft het zeker niet ontbroken. De praktische uitvoering evenwel van sommige hervormingen of nieuwe instellingen moet nog geregeld of voltooid worden, doch dit hangt hoofdzakelijk af van de beschikbare middelen.

In het meerjarenplan voor Justitie van 7 juni 1993 wordt door de minister verklaard:

«De voortzetting van onze inspanning is niet alleen noodzakelijk! Ze moet worden versneld! Justitie en veiligheid dienen verder als een prioriteit in onze samenleving te worden gesteld!

Dit voorstel van meerjarenplan 'wil' antwoorden op deze dringende vragen van de burgers en van de medewerkers van de Justitie. De noden zijn soms schrijnend. Een bijzonder grote inspanning is noodzakelijk gedurende meerdere jaren. De minister van Justitie is zich evenwel ook bewust van de moeilijke economische toestand van ons land. De inspanning moet draaglijk en evenwichtig zijn. Bij de opmaak van de begroting 1994 zal dan ook een maximale inpassing worden beoogd in het begrotingsmeerjarenplan.

Dit meerjarenplan heeft dan ook geenszins de ambitie een algemene, onmiddellijke en definitieve oplossing te bieden maar wel een beperkt maar krachtig noodprogramma te zijn om op termijn een antwoord te betekenen op het gevoel van onveiligheid van de burger. Het moet een impulsie verlenen om de werking van de Justitie te verbeteren en het vertrouwen te herstellen zowel van de burger als van de medewerkers van de Justitie.»¹⁵

¹⁵ *Gedr.St., Kamer*; 1992-93, nr. 1164/16, 4 oktober 1993, ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1994 – Beleidsnota van het Ministerie van Justitie met bijlage.

9. Andere hervormingen

Het spreekt vanzelf dat al die hervormingen nog niet alle problemen hebben opgelost.

Nog tal van andere vernieuwingen werden op touw gezet, of verwezenlijkt.

Brevitatis causu zijn zeker de volgende vermeldenswaard:

1) Er werd vrij onlangs opnieuw een voorontwerp van wet opgesteld tot *hervorming van de politierechtbanken* tot volwaardige verkeersrechtbanken. Daarvoor zijn wijzigingen noodzakelijk aan het Wetboek van Strafvordering en dienen de wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis alsmede bepaalde artikelen van het Gerechtelijk Wetboek aangepast te worden. Het concept van verkeersrechtbanken gaat in feite terug op een wetsontwerp ingediend door minister R. Van Elsanle bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, op 13 december 1979 (Kamer van Volksvert., 406, 1979-1980, nr. 1), en op een wetsvoorstel uitgaande van de heer Wathelet, huidige minister van Justitie, die namens de commissie voor de Justitie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers verslag uitbracht op 29 mei 1980 (Kamer van Volksvert., 406, 1979-1980, nr. 15), dit betekent 14-15 jaar geleden. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de wet van 11 juli 1994 betreffende de politierechtbanken en houdende een aantal bepalingen betreffende de versnelling en de modernisering van de strafrechtspleging (*B.S.*, 21 juli 1994, 19117 e.v.). Met uitzondering van de artikelen 10, 13, 14, 26, 29, 42, 44 en 45 tot 50 stelt de Koning voor iedere bepaling van deze wet de datum van inwerkingtreding vast.

In hetzelfde Belgisch Staatsblad van 21 juli 1994, pp. 19141-19142 werd het koninklijk besluit van 15 juli 1994 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van artikel 41 van de wet van 11 juli 1994 betreffende de politierechtbanken en houdende een aantal bepalingen betreffende de versnelling en de modernisering van de strafrechtspleging gepubliceerd waarbij bepaald werd dat artikel 41 van de wet van 11 juli 1994 in werking treedt op 1 januari 1995.

Van alle hervormingen is deze wellicht de meest ingrijpende en het ligt voor de hand dat een uitgebreider commentaar hier niet op zijn plaats is, maar het is eveneens zeker dat deze zo belangrijke materie het voorwerp zal uitmaken van één of meer al dan niet gemeenschappelijke circulaire.

2) Dat een wettelijke regeling voor het *afluisteren van telefonische gesprekken* in bepaalde omstandigheden dringend noodzakelijk is, ligt voor de hand.

Het laatst ingediende wetsontwerp ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het beluisteren, kennisnemen en opnemen van privé-communicatie en telecommunicatie (onder meer door minister Wathelet) ingediend bij de Senaat dagtekent van 1 september 1993 (Belg. Senaat, 843-1, 1992-1993). Ook hier bestaan talrijke voorgaande initiatieven. Het ontwerp werd in de Senaat aangenomen op 26 mei 1994, en overgezonden naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waar het op 21 juni 1994 werd aangenomen.

3) Er waren problemen met de werking van het *Centraal Strafreger* vooral sedert de inwerkingtreding van de wet van 9 januari 1991 op de uitwissing van de veroordelingen. Een reorganisatie was noodzakelijk. Zo werd het informatieprogramma herwerkt, en er werd een geïnformatiseerde binding tussen griffies en parketten, en het Centraal Strafreger tot stand gebracht.

Om de werking van deze essentiële dienst nog te optimaliseren dient een wetgevende maatregel getroffen te worden.

Een voorbereidende tekst van wetsontwerp is reeds opgesteld.

10. Wijzen van afdoening buiten de rechter

Het werk verbonden onder meer aan de verkeersexplosie verhindert in grote mate het Openbaar Ministerie ten volle zijn krachten in te zetten tegen de criminaliteitsstijging en om tijd vrij te maken voor meer prioritaire zaken.

Capaciteitsproblemen en overbelasting van het gerecht en het justitieapparaat deden een redelijk niveau van normale rechtshandhaving overstijgen. Het is eenvoudigweg niet meer mogelijk alles te vervolgen wat geverbaliseerd werd.

In de fase van opsporing kunnen de parketten werk uitsparen door een beleid te voeren dat verhindert dat een stroom van processen-verbaal toevloeiwt waaraan toch geen nuttig gevolg voorbehouden kan worden en die bijna voorbestemd zijn om geseponeerd te worden.

Het handavingsstrafrecht neemt kolossale en ongrijpbare proporties aan: «De wetgever legifereert in elke denkbare materie en hanteert hierbij zeer uitgebreid en vaak ondoordacht de strafbaarstelling en zonder dat hierbij enige lijn kan worden gevonden. Alle aspecten van de samenleving vallen nu in het bereik van het handavingsstrafrecht: men spreekt nu van economisch, van financieel, van fiscaal, van sociaal strafrecht. Dit handavingsstrafrecht is bovendien geen gereserveerd domein voor de federale wetgever want over de strafbaarheid van gedragingen wordt evenzeer beslist door de supra-communautaire instellingen (E.E.G.) en door de Gewesten en Gemeenschappen.»¹⁶

Het Openbaar Ministerie heeft vooral in het domein van de *bijzondere strafwetgeving* geen vat op de hefbomen: toezicht, opsporing en, sedert enige tijd, vervolging en bestrafing geschieden binnen de bevoegde administraties.

Op het niveau van het handavingsrecht voeren die diensten met opsporingsbevoegdheid, administratieve en transitiebevoegdheid, een eigen opsporingsbeleid en zelfs een eigen vervolgingsbeleid. Het Openbaar Ministerie wordt slechts betrokken als er geen andere mogelijkheid meer is dan vervolging voor de strafrechter.

Het opsporen van misdrijven is niet meer hoofdzakelijk voorbehouden aan de traditionele politie- en rijkswachtdiensten, steeds meer andere federale en gewestelijke ministeries en vooral de administratieve diensten sporen elk in hun bevoegdheidsdomein de inbreuken op, en voeren als het ware een eigen vervolgingsbeleid. Zo kunnen zij zich soms beperken tot waarschuwingen, tot het opleggen van minnelijke schikkingen of tot het sluiten van transacties, doch leggen vaak administratieve geldboeten op. Daarbij wordt geen enkel overleg gepleegd met het Openbaar Ministerie, zodat een totaalbeeld in de beleidsoogmerken volledig ontbreekt en a fortiori een beleid van de kant van het Openbaar Ministerie onmogelijk gemaakt wordt.

Daarenboven is het handavingsrecht zeer technisch geworden.

¹⁶ L. DE WILDE: Tussentijds verslag - Werkgroep Criminele Politiek.

Er bestaat ook een reëel gevaar dat politie- en rijkswachtdiensten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken een eigen beleid zouden voeren dat aan het toezicht en de controle van de parketten ontsnapt. De politiediensten zijn zelf hun prioriteiten inzake opsporing gaan vastleggen. Om deze toestand als het ware te rechtvaardigen heeft men geleidelijk het onderscheid gemaakt tussen opsporing en vervolging hoewel beide begrippen en bevoegdheden onafscheidbaar met elkaar verbonden zijn (art. 22 Sv.).

Daardoor bleek een beoordelingsruimte voor de politiediensten te ontstaan zodat de weg openligt voor wat men zou kunnen noemen een «politiesept».

Het is onaanvaardbaar dat processen-verbaal niet zouden worden opgesteld of niet aan de procureur des Konings overgezonden. Deze situatie zou leiden tot een verzelfstandiging van de politie ten opzichte van de parketten. Het politiesept kan evenwel nuttig zijn zolang het door de procureur des Konings controleerbaar blijft en beperkt tot manifeste bagatelzaken. Toch blijft het in feite een illegale praktijk.

De toestand is nu in zoverre geëvolueerd dat tussen bepaalde procureurs en politie- en rijkswachtdiensten aangesloten op het CEVI-net is overeengekomen dat voor strikt omschreven inbreuken (ongevallen zonder gewonden en zonder betwisting ter plaatse, kleine huiselijke twisten, verlies van minder waardevolle voorwerpen) de politiedienst zich kan vergenoegen met de registratie van het feit in een computerbestand. De listings worden aan de procureur des Konings bezorgd wat hem in staat stelt controle uit te oefenen. Wanneer er later toch betwisting rijst of de dader bekend wordt, enz. kan nog steeds aan de hand van de gegevens geregistreerd in de computer een proces-verbaal opgesteld worden. Deze zogenaamde *modus vivendi* spaart uiteraard veel nutteloos werk uit en zou mijns inziens veralgemeend dienen te worden.

Het strafbeleid van het Openbaar Ministerie moet er in de eerste plaats op gericht zijn de werkmassa onder controle te houden, wat reeds een beleid op zichzelf uitmaakt.

Een andere vorm van beleid dat door het Openbaar Ministerie nagestreefd moet worden, is de misdaadbeheersing in plaats van het misdaadfenomeen lijdelijk te ondergaan zonder er enig impact op te hebben.

Daarom moet zoveel mogelijk toepassing gemaakt worden van allerhande wijzen van afdoening buiten de rechter om.

De wetteninflatie en de daaruit voortvloeiende misdrijven en overtredingen nopen het Openbaar Ministerie steeds meer tot dergelijke afhandeling.¹⁷

Naast de *pretoriaanse probatie* die door de procureur des Konings, of onder zijn toezicht, nu en dan werd toegepast voor misdrijven van geringe betekenis of tegenover verdachten die slechts zeer occasioneel de wet overtreden hebben en rekening houdend met hun persoonlijkheid, is een van de eerste bijna «primitieve» wijzen van afdoening de *gecontro-*

leerde waarschuwing. Reeds in 1959 nam de rijkswacht het initiatief om voor kleine verkeersovertredingen waarvan de regularisatie voor controle vatbaar is, te reageren met een aanmaning om zich binnen een korte termijn in regel te stellen.

Dit systeem kreeg de officiële goedkeuring van de procureurs-generaal, doch bleef beperkt tot overtredingen vastgesteld door de rijkswacht. In 1975 besloot het college van de procureurs-generaal, met instemming van de minister van Binnenlandse Zaken, de werkwijze uit te breiden tot de gemeentelijke politie en de veldwachters.¹⁸

Het opleggen van *minnelijke schikkingen* (verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom, V.S.B.G.) heeft sedert de wet van 28 juni 1984¹⁹ een veel ruimere toepassing gekregen. Nagenoeg alle misdrijven, behalve de misdaden en de gecorectionaliseerde misdaden, vallen binnen het toepassingsveld van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering.

Dit artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering werd gewijzigd bij de wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor «de bemiddeling in strafzaken». Nochtans handelt artikel 1 van deze wet over het verzoek aan de dader om een bepaalde geldsom te storten aan de Administratie van de Belasting over de Toegevoegde Waarde en de Registratie en Domeinen.

Wat bijzonder opvalt in deze nieuwe bepaling is het feit dat eventueel aan een ander veroorzaakte schade geheel vergoed dient te zijn vooraleer de schikking kan worden voorgesteld, *doch* de schikking kan ook worden voorgesteld op voorwaarde dat de dader in een geschrift zijn burgerlijke aansprakelijkheid voor het schadeverwekkend feit heeft erkend en hij het bewijs heeft geleverd van de vergoeding van het niet-betwiste gedeelte van de schade en de regeling ervan.

Bij de wet van 23 maart 1994 houdende bepalingen op het arbeidsrechtelijk vlak tegen het zwartwerk werd artikel 216bis, § 1, derde lid, tweede zin, gewijzigd in die zin dat de bedoelde geldsom niet minder mag bedragen dan het minimum vastgesteld voor de administratieve geldboeten bedoeld bij de wet van 30 juni 1971, toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.²⁰

Bij de Programmawet van 24 december 1993 werden de tarieven van de minnelijke schikkingen aangepast en gekoppeld aan de verhoging van de opdecimes.

Bij mijn circulaire van 24 december 1984 - R. nr. 60/84 werden de vuistregels door de procureurs-generaal gemeenschappelijk uitgewerkt, ter kennis gebracht, zulks met het oog op het nastreven van een reële rechtsgelijkheid.

Meerdere malen werd aangedrongen op een zo ruim mogelijke toepassing van de minnelijke schikking. Dergelijke buitengerechtelijke afhandeling is bijna de regel in het fiscaal recht en voor inbreuken op de douane- en accijnswetgeving.

Artikel 65, § 1, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer bepaalt dat bij vaststelling van een der speciaal

¹⁷ Het voorkomen van een rechtsgeding kan daarenboven vele narigheden en procedureverwikkelingen uit de weg ruimen en vooral werk besparen en maakt het de dader mogelijk de meestal niet gewenste ruchtbaarheid verbonden aan een openbare terechtzitting te vermijden.

¹⁸ Zie preadvies L. DE WILDE inzake «Het strafbevel, onderzoek naar een vereenvoudigde strafrechtspleging», 1979, p. 42.

¹⁹ B.S., 22 augustus 1984, p. 11787.

²⁰ Zie circulaire procureur-generaal Gent, RA. nr. 18/94 en R. nr. 27/94 van 3 juni 1994.

door de Koning aangewezen overtredingen van het reglement, op grond van deze wet, indien het feit geen schade aan derden heeft veroorzaakt, en met instemming van de overtreder, *een som geheven kan worden hetzij onmiddellijk*, hetzij binnen een door de Koning bepaalde termijn. Ambtenaren en beambten die door de procureur-generaal individueel zijn gemachtigd, zijn belast met de toepassing van dit artikel.

Het koninklijk besluit van 1 maart 1971²¹ laat aan de procureurs-generaal daarenboven toe zowel aan politie en rijks-wacht en in sommige gevallen douanepersoneel en ambtenaren bevoegd voor het vervoer van zaken over de weg, over te gaan tot *onmiddellijke inning van een geldsom* bij de vaststelling van overtredingen van het Algemeen Reglement op het verkeer.²²

Een van de vele andere middelen tot buitengerechtelijke afwikkeling bestaat in het opleggen van de *administratieve geldboeten* waartoe men veelvuldiger zijn toevlucht zoekt. In het sociale strafrecht is deze werkwijze nagenoeg de regel gaan uitmaken.

In andere takken van het recht – men denkt aan milieurecht, inbreuken op handelspraktijken,²³ inbreuken op de consumentenwetgeving,²⁴ inbreuken op het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling²⁵ – en het strafrecht voortspuitend uit de decreten van Gemeenschappen en Gewesten, kan de veralgemening zich gaan gedragen als een woekerplant, waar het Openbaar Ministerie weinig of geen vat meer op heeft.

Tijdens de bespreking van artikel 11 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 11 juli 1993 werd de vraag gesteld of dit artikel, dat op een aantal punten aanzienlijk afwijkt van het gewone strafrecht, ook van toepassing is op de *administratieve geldboeten*.

Het Arbitragehof besliste op 8 november 1992 dat de administratieve geldboeten niet strijdig zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Toch zij vermeld dat in Nederland vrij recent een aanzienlijk deel van de verkeersovertredingen is gedecriminaliseerd. Het zijn gedragingen geworden waarop de politie met administratieve boeten kan reageren (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften van 3 juli 1989, *Stb.*, 300, in het hele land in werking getreden op 1 september 1992). Een rechter behoeft er niet aan te pas te komen, tenzij de betrokkene te kennen geeft daar prijs op te

stellen. Wat er na deze grootscheepse decriminaliseringsoperatie nog aan overtredingen in Nederland is overgebleven, kon via transactie in handen van de politie of het Openbaar Ministerie worden afgedaan. Afdoening buiten geding is bij de overtredingen algemeen gebruikelijk geworden.²⁶

De veelbesproken *bemiddeling in strafzaken* werd bij wijze van proefneming sedert begin 1992 in het ressort van het Hof van Beroep te Gent toegepast, en is een middel te meer om buiten het gerecht om een afdoende en snelle afwikkeling van strafzaken te verzekeren, het slachtoffer genoegdoening te geven en de dader een snelle sociale reactie met normbevestigend karakter tegenover te stellen. Inmiddels zijn de principes, met bepaalde aanpassingen, in een wet omgezet.

In het Belgisch Staatsblad van 27 april 1994, p. 11195, is inderdaad de wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken bekendgemaakt. Bij artikel 2 wordt in het Wetboek van Strafvordering een artikel 216^{ter} ingevoegd.

De wet houdt evenwel bepalingen in die verder reiken dan het proefproject.²⁷

Wanneer de dader van het misdrijf zich voor het misdrijf op een ziekteverschijnsel beroept of op een drank- of drugsverslaving, kan de procureur des Konings hem verzoeken een geneeskundige behandeling of iedere andere passende therapie te volgen en hem hiervan op geregelde tijdstippen het bewijs te leveren gedurende een termijn die zes maanden niet mag overschrijden.

Hij kan ook, nadat hij een maatschappelijk onderzoek heeft laten verrichten, de dader verzoeken in te stemmen met de uitvoering van een *dienstverlening* of met het volgen van een bepaalde vorming van ten hoogste 120 uren binnen een termijn die hij bepaalt. Deze termijn is ten minste een maand en ten hoogste zes maanden.

De tenuitvoerlegging van de dienstverlening geschiedt volgens de regels bepaald in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie en volgens de besluiten tot uitvoering van die wet.

Daarenboven werden de kosten geregeld en ten slotte werd bepaald onder welke omstandigheden door de dader afstand gedaan kan worden van in beslag genomen voorwerpen die zijn eigendom zijn.

In hetzelfde Staatsblad van 27 april 1994, p. 11197, werd de wet van 10 februari 1994 tot wijziging van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie gepubliceerd. Daarin wordt de nieuwe vorm van alternatieve straf «*dienstverlening*» ingevoerd.

11. Wetgevingstechniek

Wil men een coherent beleid voeren en een betere werking van de justitie bevorderen, dan is een van de essentiële voorwaarden te kunnen steunen op een duidelijke en doorzichtige wetgeving.

²⁶ Zie DD 24 - 1994 afl. 1.

²⁷ Ter uitvoering van die wet zijn thans, wat het ressort van het Hof van Beroep te Gent betreft twee criminologen en acht maatschappelijke werkers aangeworven. Hun indiensttreding wordt voorzien op 1 september 1994, terwijl de inwerkingtreding van de wet zou voorzien worden op 1 oktober 1994.

²¹ B.S., 27 maart 1971.

²² Deze materie werd onder meer verder geregeld en uitgewerkt door twee koninklijke besluiten: 1. van 10 juni 1985 (B.S., 12 juni 1985) en 2. van 12 juli 1989 (B.S., 20 juli 1989) betreffende de inning en consignatie van een som bij de vaststelling van de overtredingen van het Algemeen Reglement op de Politie van het wegverkeer. Geregeld worden zelfs de omrekeningstabellen voor de betaling in vreemde valuta en de consignatie door overtredders zonder woon- of vaste verblijfplaats in België ter kennis gebracht.

²³ Artikel 116 van de wet van 14 juli 1991 op de handelspraktijken (zie circulaire P.G. Gent, R. nr. 7/92 van 6 februari 1992).

²⁴ Artikel 21 van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten (zie circulaire P.G. Gent, R. nr. 19/94 van 28 april 1994).

²⁵ Artikel 35 van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling (zie circulaire P.G. Gent, R. nr. 21/94 van 2 mei 1994). (De wet zal in werking treden op 4 oktober 1994; zie K.B. van 22 april 1994, B.S., 18 mei 1994).

Hoe meer wetgeving en regelgeving, hoe veelvuldiger deze gewijzigd wordt, des te moeilijker het wordt beleidsopties te nemen.

De wetgevingstechniek die de wetgever de voorbije jaren heeft gehanteerd, moet ongewild tot rechtsonzekerheid leiden.²⁸

Er werden wetten uitgevaardigd die niets anders dan wijzigingsbepalingen aan bestaande wetten inhouden (bv. de wet van 28 december 1992²⁹ houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen) of wetten die onder een gemeenschappelijke benaming wijzigingen aanbrengen in totaal verschillende takken van het recht (bv. de zogenaamde programma-wetten, o.m. de wet van 24 december 1993).³⁰

Sommige wetten worden aangenomen in Kamer en Senaat, en worden niet onmiddellijk gepubliceerd. Zo heeft de publikatie van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992 meer dan vier maanden op zich laten wachten,³¹ om dan na tien dagen in werking te treden.

Hoeveel wetten zijn er gepubliceerd die niet of nog niet van toepassing zijn bij gebrek aan uitvoeringsbesluiten (bv. de wet van 24 december 1993³² betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten van aanneming van werken, leveringen en diensten). Ook de wet op de bemiddeling in strafzaken en de gewijzigde probatiewet wachten nog op uitvoeringsbesluiten.

Ofwel bepaalt de wet de retroactieve toepassing ervan of wordt de toepassing van de wet verspreid over verschillende data. Hiervan is de wet op de ecotaks (gewone wet van 16 juli 1993³³ tot vervollediging van de federale staatsstructuur) een typisch voorbeeld. Er zijn ook wetten die lange tijd na de publikatie in het Belgisch Staatsblad in werking treden (bv. de wet van 31 maart 1994 houdende sociale bepalingen,³⁴ nl. titel V, vergoeding van bepaalde slachtoffers van verkeersongevallen en nl. art. 45: deze wet wijzigt dus de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen; onverminderd artikel 33 van deze nieuwe wet, treedt dit hoofdstuk in werking op 1 januari 1995).

Dat zijn maar enkele voorbeelden.

Er zou meer aandacht dienen te worden besteed en duidelijkheid geschapen wat betreft de formulering van de inwerkingtreding van wetten en besluiten.

De wetgevingsinflatie strekt niet meer zoals vroeger tot codificatie, maar tot een bestendig bijsturen en beïnvloeden van het maatschappelijk leven volgens de doelstellingen en het beleid van de uitvoerende macht.

De toestand is natuurlijk niet geschikt om het werk en de opzoekingen van magistraten en rechtspractici te vergemakkelijken en om het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie vooral in het domein van het handhavingsrecht te bevorderen.

«De rechtszekerheid vereist dat het recht niet te snel aan verandering onderhevig is en niet het karakter van een soort gelegenheidswetgeving krijgt.»³⁵

Deze wijze van wetten maken, weliswaar in een snel evoluerende maatschappij, is reeds meermaals gelaakt en geeft veelvuldig aanleiding tot moeilijkheden, twijfels en rechtsonzekerheid.

Reeds in mijn toespraak van 29 juni 1990 voor uw Hof heb ik gewezen op de enorme hoeveelheid regelgeving. Op 28 april 1990 heeft die onhoudbare toestand geleid tot twee wetsvoorstellen, het ene tot instelling van de deregulering, het andere tot wijziging van de wet van 13 juni 1961 betreffende de coördinatie en de codificatie van de wetten. Op 9 maart 1992 werd door senator Cerehe een voorstel van wet houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving bij de Senaat ingediend, B.Z. 1991-92, 9 maart 1992, nr. 229/1.³⁶ Ook andere initiatieven werden genomen en vorig jaar nog op 19 mei 1993 werd door senator Erdman een voorstel van wet houdende instelling van een nationale commissie voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de wetgeving ingediend.³⁷

De gehanteerde wetgevingstechniek geeft veelvuldig aanleiding tot moeilijkheden, twijfels en rechtsonzekerheid.

Een merkwaardig voorbeeld vindt men in de wetgeving op de milieutaks.

In het *Algemeen Fiscaal Tijdschrift* van 1 januari 1994 verscheen een artikel van de hand van Professor K. Deketelaere onder de titel «Milieutaks, start van de ecologisering van de Belgische fiscaliteit». Het voorwerp van deze studie werd als volgt beknopt omschreven: «Uit de overlapping van twee snel evoluerende rechtstakken, het milieurecht en het fiscaal recht, ontwikkelt zich de laatste drie jaar, met een ongeken- de snelheid, een nieuwe specialiteit, namelijk deze van de milieufiscaliteit. Deze milieufiscaliteit kent een dubbele evolutie: enerzijds is er de reeds sterk ontwikkelde fiscalisering van de milieuwetgeving (het inlassen van allerlei milieuheffingen in sectorale milieuwetten of milieudecreten ten einde via deze fiscale prikkels de milieudoelstellingen sneller te realiseren); anderzijds is er de minder ontwikkelde ecologisering van de fiscale wetgeving (het aanwenden van de bestaande fiscale wetgeving – zoals deze inzake de B.T.W. en de accijnzen) om milieudoelstellingen te realiseren.

Daar waar de regionale milieuheffingen (afval, water, mest, watervang, enz...) voorbeelden zijn van de eerste ontwikkeling, is de federale milieutaks een voorbeeld van de tweede ontwikkeling: via het instellen van een heffing, die gelijkgesteld wordt met accijnzen, worden bepaalde milieudoelstellingen nagestreefd.

De milieutaks is het eerste belangrijke voorbeeld van de ecologisering van de fiscale wetgeving in België.»³⁸

³⁵ P. TRAEST, Preadvies «Rechts(on)zekerheid in materieel en formeel strafrecht en strafrechtelijk legaliteitsbeginsel», *R.W.*, 1993-94, 1194.

Zie ook: XXXVIe Wetenschappelijk congres van de Vlaamse Juristenvereniging te Antwerpen op 23 april 1994, Recht en (on)zekerheid, *R.W.*, 1993-94, nr. 42, 18 juni 1994.

³⁶ Zie ook *J.T.*, 1992, 321 e.v.

³⁷ *Parl.St.*, *Senaat*, 229-2, B.Z. 1992-93, nr. 229/2, 19 mei 1993.

³⁸ Het is zeer opvallend dat de wetgeving op de milieutaks juridisch geregeld wordt door twee wetten: 1) de bijzondere wet van 16

²⁸ Zie ook «Rapport public 1991» van de Franse Conseil d'Etat – hoofdstuk I.

²⁹ *B.S.*, 31 december 1992.

³⁰ *B.S.*, 31 december 1993.

³¹ *B.S.*, 22 december 1992.

³² *B.S.*, 22 januari 1994.

³³ *B.S.*, 20 juli 1993.

³⁴ *B.S.*, 31 maart 1994.

Inzake milieutaks vertoont vooral het strafrechtelijk aspect groot belang aangezien de regelen inzake douane en accijnzen van toepassing zijn en de opsporing en vervolging van de delicten bepalen.³⁹

juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, namelijk de artikelen 91-93 en 95, § 4; 2) de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, namelijk de artikelen 369-401. Dus dezelfde wetten die onder meer de strafrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten regelde, namelijk artikel 5, dat artikel 11 van de wet van 8 augustus 1980 heeft gewijzigd.

³⁹ 1. *De inning.* De administratie der douane en accijnzen is belast met de inning van en de controle op de milieutaksen; voor de inning van en de controle op de milieutaksen beschikken de ambtenaren der douane en accijnzen over de middelen en de bevoegdheden die hun inzake accijnzen worden verleend door de algemene wet inzake douane en accijnzen en de bijzondere accijnswetten; onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, zijn de ambtenaren der douane en accijnzen, alsmede de leden van de rijkswacht en de gemeentelijke politie bevoegd om, alleen, alle inbreuken op de gewone wet van 16 juli 1993 op te sporen en vast te stellen (art. 393, § 1, Gewone Wet 16 juli 1993).

De administraties van de directe belastingen, van de B.T.W., de registratie en domeinen, evenals het personeel van de bijzondere belastinginspectie en dat van de inspectiediensten van de ministeries van Economische Zaken, van Landbouw, van Volksgezondheid en Leefmilieu, stellen de administratie van douane en accijnzen onmiddellijk in kennis van elke inbreuk op de wetgeving betreffende de milieutaksen, die zij tijdens hun respectieve controles vaststellen (art. 393, § 2, Gewone Wet 16 juni 1993).

2. *Belastingplichtige.* Behalve de uitdrukkelijk door de gewone wet van 16 juli 1993 voorziene gevallen, is de milieutaks verschuldigd door de belastingplichtige bij het in verbruik brengen. De minister van Financiën neemt de passende maatregelen met het oog op de betaling en de inning van de ingestelde milieutaksen en tot regeling van het toezicht op de instellingen waar de verpakkingen worden gemaakt, gevuld, gebruikt, ontvangen, verzonden of verdeeld, alsook van de transportoperaties; daarenboven stelt hij de voorwaarden vast, waaraan de vrijstellingen en terugbetalingen onderworpen zijn (art. 394 Gewone Wet 16 juli 1993).

3. *Sancties.* Elke inbreuk op de bepalingen van de gewone wet van 16 juli 1993 waardoor de milieutaks opeisbaar wordt, wordt bestraft met een geldboete van tienmaal de in het spel zijnde milieutaks zonder dat ze minder mag bedragen dan 10.000 fr. en onverminderd de betaling van de milieutaks; de goederen waarvoor de milieutaks opeisbaar wordt en de vervoermiddelen die bij deze inbreuk worden gebruikt, alsook de voorwerpen die gediend hebben of bestemd waren voor het plegen van de fraude, worden in beslag genomen en verbeurd verklaard (art. 395 Gewone Wet 16 juli 1993).

Wanneer inzake de milieutaks getracht wordt op bedrieglijke wijze een vrijstelling of een terugbetaling van de milieutaks te verkrijgen, wordt zulks bestraft met een geldboete van tienmaal de betrokken milieutaks waarvoor gepoogd werd op onwettige wijze vrijstelling of terugbetaling te verkrijgen zonder dat ze minder mag bedragen dan 10.000 fr. (art. 396 Gewone Wet 16 juli 1993).

Elke inbreuk op de gewone wet van 16 juli 1993 welke niet wordt bestraft door de bepalingen van de artikelen 395 en 396 van de gewone wet van 16 juli 1993 alsook elke inbreuk op de besluiten genomen ter uitvoering van deze wet, wordt bestraft met een geldboete van 500 tot 100.000 fr.; vallen onder meer onder de toepassing van deze bepaling de producent, de invoerder, de verdeler of de vervoerder van een aan milieutaks onderworpen produkt die alle of een deel van de betrokken produkten onttrekt of tracht te onttrekken aan de maatregelen inzake toezicht en bekendmaking voorgeschreven in

Het lijkt mij dus niet overbodig de aandacht van de magistraten te vestigen vooral op het strafrechtelijk deel van de wetgeving inzake milieutaks, aangezien er een van de gebruikelijke procedure afwijkende regeling in voorkomt.

Bij deze kritiek op de wetgevingstechniek sta ik niet alleen. Volstaan wordt met te verwijzen naar het opmerkelijk artikel «Wie wordt nog geacht de wet te kennen? Een voorstel voor een betere toegankelijkheid van de Belgische wetgeving», van de hand van J. Demortier, M. Penninckx en Y. Timmermans.^{40 41}

Die fundamentele wijzigingen noopten mij ertoe in deze rede de problemen in verband met de regionalisering van het

uitvoering van de artikelen 391 en 394 van de gewone wet van 16 juli 1993 (art. 397 Gewone Wet 16 juli 1994).

In geval van herhaling wordt de geldboete verdubbeld en wordt de overtreder bovendien veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier maanden tot een jaar (art. 398 Gewone Wet 16 juli 1994).

De inbreuken op de gewone wet van 16 juli 1993 en op de besluiten genomen tot uitvoering van die wet zijn onderworpen aan de bepalingen van de algemene wet op de douane en de accijnzen betreffende met name het opstellen en het visum van het proces-verbaal, de afgifte van de afschriften ervan, de bewijskracht van deze akten, de wijze van vervolging, de verantwoordelijkheid, de medeplichtigheid, de poging tot omkoperij en het recht op minnelijke schikking (art. 399 Gewone Wet 16 juli 1994).

⁴⁰ R.W., 1992-93, 938.

⁴¹ Over dit probleem raadplege men nuttig hetgeen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers uiteengezet werd tijdens de gewone zitting van 26 april 1994, 439/2, 91/92 (B.Z.) nopens het wetsvoorstel tot inrichting van een driejaarlijkse wetsevaluatie – het voorstel tot invoering van een artikel 65bis en tot wijziging van artikel 66 van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de subcommissie van de commissie tot de herziening van de Grondwet belast met het onderzoek van voorstellen tot invoering van een periodieke wetsevaluatie. Er werd verslag namens de subcommissie uitgebracht door de heer Duquesne. Deze subcommissie heeft zes vergaderingen gewijd aan het onderzoek van die voorstellen en eminente deskundigen werden gehoord.

In een ministeriële circulaire van 28 oktober 1846 van baron d'Anethan, minister van Justitie, werd aan de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en de hoven van beroep gevraagd om hem toe te sturen «Pour combler, autant que possible, cette lacune (...) à l'expiration de chaque année judiciaire, un rapport sur les affaires à l'occasion desquelles on aurait reconnu l'insuffisance ou les défauts de la législation en vigueur».

In 1956 vroegen de procureurs-generaal bij de hoven van beroep aan de toenmalige minister van Justitie Lilar of het jaarlijks verslag niet vervangen kon worden door verslagen waarin de gebreken en tekortkomingen van de wetgevingen ter kennis gebracht konden worden zodra ze werden vastgesteld.

Bij ministeriële circulaire van 26 juni 1956 antwoordde de minister bevestigend doch de mogelijkheid latend op het einde van het gerechtelijk jaar een algemeen overzicht op te stellen.

De opmerkingen waartoe uiteenlopende en vaak bijzondere wetten aanleiding geven, kunnen nog moeilijk in een synthese gevat worden. De wetgeving is zo omvangrijk geworden dat het niet meer voldoende zou zijn een jaarlijks verslag in te dienen.

De toestand is inmiddels zo geëvolueerd dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de procureurs-generaal bij de hoven van beroep door parlementaire commissies en meestal door de minister van Justitie zelf worden verzocht om advies uit te brengen over voorontwerpen van wet, over wetsvoorstellen of wetsontwerpen.

strafrecht en strafprocesrecht te evoceren, zonder er grondiger op te kunnen ingaan.

Dat dit onderdeel van de staatshervorming zijn terugslag heeft op het beleid van het Openbaar Ministerie, is onbetwistbaar.

Enkel door bestendig overleg op verschillende niveaus tussen de federale regering en de deelregeringen enerzijds en leden van het Openbaar Ministerie anderzijds zouden talrijke problemen wellicht tijdig opgelost kunnen worden; zo niet, dan dreigt de rechtshandhaving uit de hand te lopen.⁴²

12. Bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake strafrecht en strafvordering

Het is te verwachten dat de regionalisering van het strafrecht en de strafrechtspleging in een nabije toekomst voor problemen kan zorgen zowel voor de strafrechters als voor het Openbaar Ministerie.

A. Toestand voor de staatshervorming van 1993

1. Strafrecht

– Overeenkomstig artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen⁴³ kon de regionale wetgever bij decreten alleen strafbare handelingen en daarmee gepaard gaande straffen omschrijven *zonder* van de beginselen van boek I van het Strafwetboek te mogen afwijken. Bovendien was het verboden criminele straffen op te leggen. Het was de decreetgever verboden de principes vervat in boek I zelf te regelen, of hij er nu wilde van afwijken, ze bevestigen of van toepassing verklaren.⁴⁴

Het Arbitragehof bevestigde dat de decreetgever niet mag regelen in hoeverre de bepalingen van boek I van het Strafwetboek van toepassing zijn op de schendingen van een decreet.⁴⁵

Bijzondere herhaling, afwijkende regelingen in verband met verbeurdverklaring of deelneming konden door een regionale wetgever derhalve niet ingevoerd worden.

– Gelet op de bepaling van artikel 100 van het Strafwetboek, luidens hetwelk de bepalingen van boek I van hetzelfde wetboek van toepassing zijn op bijzondere wetten met uitzondering van hoofdstuk VII (deelneming) en van artikel 85, rees de vraag of strafbare deelneming van toepassing kon zijn op decreten: artikel 100 van het Strafwetboek sluit immers de toepassing ervan uit op bijzondere wetten, terwijl de decreterende wetgever niet vermog in deze toepassing zelf te

voorzien. In gevallen waarin dit wel gebeurde, werd de regionale wetgever door het Arbitragehof teruggefloten.⁴⁶

Uiteindelijk achtte men de deelneming wel van toepassing op de decreten ondanks het bovenvermelde. Op grond van het arrest van het Arbitragehof van 17 januari 1990⁴⁷ door M. Faure als orakeluitspraak omschreven,⁴⁸ werd gesteld: «Uit artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen volgt dat de artikelen 1 tot 99 van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip derhalve van hoofdstuk VII en artikel 85, van toepassing zijn op de in de decreten omschreven strafbare gedragingen.» Uiteindelijk heeft men in de rechtspraak nog een ander en ietwat meer solide steunpunt gevonden om de strafbare deelneming te kunnen toepassen op decreten. Het Hof van Cassatie poneerde immers reeds eerder in enkele arresten dat de termen van artikel 100 van het Strafwetboek geenszins de toepassing van de principes van het gemene recht op de bijzondere wetten verhinderen. Een aantal deelnemingsvormen uit artikel 66 van het Strafwetboek zijn bijgevolg op grond van de beginselen van het gemene recht toepasselijk op delictsoomschrijvingen uit de bijzondere wetten, zoals thans de decreten.⁴⁹

2. Strafvordering

Wat de strafvordering, de strafrechtspleging betrof, was de decreetgever helemaal *niet* bevoegd.

De regionale wetgever ging derhalve meer dan eens zijn bevoegdheid te buiten door in decreten bijvoorbeeld te bepalen dat processen-verbaal bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is (cf. afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, art. 55, § 2; ⁵⁰ milieuvergunningdecree van 28 juni 1985, art. 30, § 2).

Wel werd erkend dat de regio's zelf de verjaring van de strafvordering mochten regelen: dit heeft immers geen betrekking op de vorm van de vervolging maar wel op de mogelijkheid ervan.⁵¹

B. Situatie na de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur⁵²

De vierde staatshervorming heeft de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten om het terrein van de grondwettelijk aan de federale wetgever voorbehouden gelegenheden te betreden, gevoelig uitgebreid, meer bepaald wat de strafrechtelijke bevoegdheid betreft.

1. Strafrecht

Bij artikel 5 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 werd artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingrijpend gewijzigd.

De wijziging van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, bij de bijzon-

⁴² Zie A. ALEN en L.P. SUETENS, *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Die Keure, 1993, p. 54 e.v.; A. ALEN e.a., «Het federale België in de gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994», *R.W.*, 1993-94, 1350 e.v.; PHILIP TRAEST, «Rechts(on)zekerheid in materieel en formeel strafrecht en strafrechtelijk legaliteitsbeginsel», *R.W.*, 1993-94, 1194 e.v.

⁴³ *B.S.*, 15 augustus 1980.

⁴⁴ Zie «Hoe zwak is de schakel?», rede uitgesproken door substituit-procureur-generaal E. GOETHALS op de plechtige openingszitting van het Hof van Beroep te Gent op 2 september 1991, p. 36, nr. 29, en de aldaar geciteerde rechtspraak van het Arbitragehof.

⁴⁵ Arbitragehof, Arrest 71/89 van 11 mei 1989, *B.S.*, 31 mei 1989.

⁴⁶ Arbitragehof, arrest 44 van 27 december 1987, *B.S.*, 27 januari 1988; arrest 50 van 17 maart 1988, *B.S.*, 14 april 1988; arrest 51 van 17 maart 1988, *B.S.*, 14 april 1988.

⁴⁷ Arbitragehof, arrest 5/90 van 17 januari 1990.

⁴⁸ M. FAURE, *De strafrechtelijke toerekening van milieudelicten*, Maklu, 1992, p. 83, nr. 72, in fine.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Cass., 1 april 1963, *Pas.*, 1963, I, 835.

⁵⁰ Arbitragehof, arrest 44: zie voetnoot 46.

⁵¹ I. LIETAER, in *Milieurechtinfo*, november 1992, nr. 3, p. 7.

⁵² *B.S.*, 20 juli 1993.

dere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, verleent de deelstaten ruimere bevoegdheden inzake het strafrecht dan zij voorheen reeds bezaten.

De Gemeenschappen en de Gewesten mogen voortaan ook criminele straffen stellen op de niet-naleving van hun decreten.⁵³

In principe zijn de bepalingen van boek I Strafwetboek van toepassing; de decreten kunnen nochtans voor bijzondere misdrijven uitzonderingen stellen op boek I Strafwetboek en derhalve bijzonder strafrecht creëren. Zij kunnen geen strafrechtelijke bepalingen uitvaardigen die in het algemeen op alle bevoegdheden van toepassing zouden zijn.⁵⁴

Niet alleen kunnen in de toekomst dus ook criminele straffen worden opgelegd bij decreet, ook nieuwe straffen zullen gesteld kunnen worden. De regionale wetgevers zullen van boek I van het Strafwetboek naar believen kunnen afwijken voor bijzondere gevallen.

Om een eventuele al te grote differentiatie van het strafrecht in de onderscheiden regio's binnen de perken te houden werd een niet al te sluitende rem ingevoerd: het eensluidend advies van de ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Het gaat evenwel enkel om een straf of een strafbaarstelling. Met dit laatste bedoelt men niet een incriminatie of een delictsomschrijving.⁵⁵ Het gaat wel om de persoon aan wie het misdrijf wordt aangerekend, op wie het delict wordt geïmputeerd. Hier denke men dus op de eerste plaats aan de mogelijkheid om rechtspersonen strafbaar te stellen.

De tussenkomst van de federale uitvoerende macht is in het aangepaste artikel 11 enkel vereist in geval van een *voorontwerp* van decreet: er is immers geen sprake van een *voorstel* van decreet waarop een ander artikel toepasselijk zou zijn.⁵⁶

In principe bestaat dus de mogelijkheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten af te wijken van de bepalingen van boek I Strafwetboek. Het is te vrezen dat de Gemeenschappen en de Gewesten van de geboden bevoegdheid, bepaald in het nieuwe artikel 11 Bijzondere Wet tot hervorming van de instellingen, veelvuldig gebruik zullen maken, waarbij zij bepalingen kunnen uitvaardigen die van de fundamentele beginselen van het strafrecht en strafvordering afwijken.

Aldus kunnen voor bepaalde Gemeenschappen en Gewesten materies zoals herhaling, poging, samenloop, deelneming, verzachtende omstandigheden, rechtvaardigingsgronden anders worden geregeld.

Nochtans doet de handhaving van de eenheid van het strafrecht zich aanvoelen als een dwingende noodzaak.

2. *Strafvordering*

Het derde lid van het gewijzigde artikel bepaalt dat binnen de grenzen vermeld in het eerste lid bij decreet

1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toegekend kan worden aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;

2° de bewijskracht van de processen-verbaal geregeld kan worden;

3° de gevallen bepaald kunnen worden waarin een huiszoeking kan plaatsvinden.

Wat de bewijskracht van de processen-verbaal betreft zij het volgende opgemerkt.

De terminologie die gehanteerd wordt, is verkeerd: men spreekt over *bewijskracht* terwijl men *bewijswaarde* bedoelt; ook de Franse tekst spreekt over *force probante* in plaats van over *valeur probante*. Er is evenwel een duidelijk onderscheid tussen beide.⁵⁷ Bij lezing van de voorbereidende teksten en de besprekingen blijkt duidelijk dat men de bewijswaarde op het oog had.⁵⁸ Bewijskracht is trouwens niet te regelen.

Benadrukt zij dat de decreetgever slechts zal kunnen kiezen tussen datgene wat voorhanden is: bewijs tot inschrijving wegens valsheid, bewijs tot het tegendeel of slechts geldend als loutere inlichting.

Van deze gelegenheid maakte de regionale wetgever reeds gebruik: artikel 8, § 2, van het decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen⁵⁹ vult artikel 55, § 2, van laatstgenoemd decreet aan in die zin dat de door de bevoegde ambtenaren opgestelde processen-verbaal *bewijskracht* (!) hebben tot het tegendeel bewezen is.

Wat de huiszoeking betreft, gaat het in casu alleen om de gevallen waarin er aanleiding kan zijn tot huiszoeking en niet over de vorm, de wijze en de voorwaarden waarin de huiszoeking geschiedt.

13. Het drugbeleid

In zijn toespraak tijdens het congres «Drugbeleid 2000», dat op 28 en 29 september 1993 aan de Rijksuniversiteit te Gent heeft plaatsgevonden, stelde L. Tobback, minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken onder meer het volgende:

«Ik ben er vast van overtuigd dat het niet de gevangenis zal zijn die ons van de drugsscène zal verlossen, maar ik ben er ook van overtuigd dat al wat we in de preventie willen doen maar zal effect hebben als er ook een duidelijke lijn zal getrokken worden inzake gerechtelijke aanpak.»⁶⁰

Met die zienswijze kan ik mij volkomen verenigen.

⁵⁷ In *Strafrecht en strafvordering. Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*; D. HOLSTERS, «Bewijsmiddelen in strafzaken», p. 3.

⁵⁸ Zie onder meer *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, door B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, Die Keure, 1994, p. 175.

⁵⁹ B.S., 29 april 1994.

⁶⁰ B. DE RUYVER en A. DE LEENHEER, *Drugbeleid 2000*, Maklu Uitgevers, p. 476.

⁵³ Zie ook *Gedr.St., Kamer*, 1992-93, nr. 1063/7, 65.

⁵⁴ *Gedr.St., Kamer*, 1992-93, nr. 1063/7, 66.

⁵⁵ Cyclus Milieurecht, K.U. Leuven, Campus Kortrijk, 1993-1994, B. BOES, «Bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu in het federale België», p. 8.

⁵⁶ Recente ontwikkelingen inzake de aansprakelijkheid voor milieuschade, Milieurechtstandpunten, nr. 3, Uitgeverij Die Keure, 1993, p. 61.

Sedert 1 september 1993 zijn in het ressort de richtlijnen van 26 mei 1993 van toepassing die werden uitgewerkt door het college van de procureurs-generaal en de minister van Justitie over een gemeenschappelijk beleid inzake verdovende middelen.

De richtlijnen vertonen twee kenmerken:

1. Zij hebben vooral betrekking op dossiers aangelegd ten laste van druggebruikers. Aanleiding daartoe was de vaststelling dat het openbaar ministerie in dossiers tegen druggebruikers geen eensgezind beleid voerde. In sommige landsgedeelten werden de gebruikers van drugs om zo te zeggen niet verontrust, terwijl elders, en dit was het geval in ons ressort, repressief werd opgetreden waarbij in talrijke gevallen druggebruikers werden gedagvaard voor de strafrechter.

2. Zij maken geen onderscheid tussen de soorten drugs, namelijk hard of soft drugs.

De richtlijnen van 26 mei 1993 hebben ruime belangstelling gekregen in de media, doch werden meestal op kritiek onthaald, waarbij zelfs een debat is ontstaan over de vraag in hoeverre het parket de gebruikers van drugs moet aanpakken en sommigen niet aarzelen het zogenaamde «recht op roes» te propagieren.⁶¹⁻⁶²

Het is duidelijk dat de richtlijnen streven naar een drugbeleid waarbij niet alleen de drughandel maar ook het druggebruik wordt aangepakt.

Ik meen dat terecht van de parketten mag worden verwacht dat ook wordt «opgetreden» tegen de gebruiker van drugs en niet alleen tegen de verkoper die een winst beoogt waardoor hij niet alleen in zijn persoonlijk gebruik, maar ook in zijn onderhoud en zelfs in een zekere verrijking kan voorzien.

Er moet aan de bevolking, en vooral aan het drugmilieu, duidelijk worden gemaakt dat tolerantie grenzen heeft, ook wat het gebruik van drugs betreft.

Immers, er mag niet uit het oog worden verloren dat een steeds jonger publiek zich aangetrokken voelt tot het gebruik van allerhande vormen van verdovende middelen, waarbij de angstaanjagende problematiek van de toename van het gebruik van extacy en andere chemische producten in het uitgaansleven van de jeugd steeds meer aanleiding geeft tot verontrusting bij de burgers en de beleidsbepalers.

Wij stellen vast dat jongeren die aanvankelijk experimenteerden met hasj, of marihuana, al te gemakkelijk verzeild raken in het criminele drugcircuit, waarin ook hard drugs worden aangeboden.

Het overschakelen van het gebruik van soft drugs naar hard drugs komt bij de jeugd steeds meer voor.

In talrijke gevallen maakt de jonge druggebruiker zich schuldig aan misdrijven enkel en alleen om zich in de mogelijkheid te stellen zich drugs te verschaffen, een gedragspa-

troon dat een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid.

De richtlijnen hebben dan ook het voordeel duidelijk te zijn over minstens één punt, namelijk dat de parketten de banalisering van het druggebruik wensen tegen te gaan.

Om die reden mengen de richtlijnen zich niet in het methadonedebat en nemen zij evenmin stelling voor of tegen de legalisering van soft drugs.

Een repressieve aanpak van de druggebruiker sluit echter niet uit dat ruim een beroep wordt gedaan op verenigingen die aan hulpverlening doen in al haar vormen.

Ik heb de grootste waardering voor de diverse diensten, zowel van sociale als van psychologische aard, die zich inlaten met de drugproblematiek.

Het strafrechtelijk beleid moet aandacht besteden aan de psychomedische en sociale behandeling van de druggebruiker. Die optie werd genomen bij het uitwerken van de richtlijnen. De nodige middelen moeten daartoe ter beschikking worden gesteld.

Het is dan ook volkomen fout te beweren dat door de richtlijnen van 26 mei 1993 de parketten in hun drugbeleid zijn vervallen in een louter repressief beleid waarbij de gebruiker van drugs in elk geval voor de rechter wordt gebracht.

Waar te veel gedoogd wordt, loopt het mis. Anderzijds kan te veel repressie ook tot problemen leiden en is de kans groot dat sommige verslaafden niet meer bereikbaar worden voor hulpverlening, met alle risico's van dien voor de volksgezondheid en de veiligheid.

Om die toestand te voorkomen bouwen de richtlijnen een brug naar preventie, behandeling, opvang, begeleiding en maatschappelijk herstel.

De krachtlijnen van de richtlijnen van 26 mei 1993 zijn de volgende:

1. In ieder parket worden gespecialiseerde magistraten met de drugdossiers belast. Van die magistraten wordt verwacht dat zij op kundige wijze de drugdossiers afhandelen, maar ook dat zij oog hebben voor de problematiek rond het druggebruik met aandacht voor preventie en hulpverlening.

2. Geen enkel drugdossier mag onmiddellijk het voorwerp uitmaken van een sepot. Elk gebruik, iedere invoer of verkoop van verboden drugproducten moet het voorwerp uitmaken van een passend antwoord van het parket.

3. De maatregelen die door de magistraten genomen worden, verschillen naar gelang het misdrijf is gepleegd door een gelegenhedsgebruiker, een gewoontegebruiker of een verkoper van verdovende middelen.

De maatregelen worden uitdrukkelijk in de richtlijnen opgesomd. Het betreft:

- identificatie van de dader, indien mogelijk, met het nemen van vingerafdrukken en een foto;

- sepot na vermaning door de politie, waardoor de gebruiker van drugs eraan wordt herinnerd dat de door hem gepleegde feiten onder toepassing vallen van de strafwet en dat bij recidive het dossier niet meer het voorwerp zal uitmaken van een sepot, maar aanleiding zal geven tot het instellen van strafvervolgung;

- sepot na verwijzing naar een opvangdienst voor drugverslaafden, waarbij de druggebruiker wordt ingelicht over de mogelijkheden om in contact te treden met een opvangdienst, die hem kan bijstaan op het psychologisch, medisch of sociaal vlak;

- toepassing van de minnelijke schikking;

⁶¹ *Humo*, 17 juni 1993, «Het grote drugdebat». Zie ook *Jos SILVIS*, «'Recht op roes' in Duitse grondwet? – geruchtmakend oordeel Rechtbank Lübeck», in *N.J.B.*, 21 januari 1993, aflevering 3.

⁶² In een vraaggesprek met het weekblad *Knack* van 1-7 september 1993 stelde prof. B. DE RUYVER: «Deze richtlijnen druisen regelrecht in tegen de gedifferentieerde aanpak waarover wij sinds geruime tijd op alle niveaus pleiten. Zij staan bovendien haaks op een aantal ontwikkelingen die de voorbije jaren spontaan gegroeid waren op een aantal parketten die een goede samenwerking met de hulpverleningscircuits hadden uitgebouwd.» Deze uitspraak is te scherp geformuleerd en kan weerlegd worden.

- het bevelen van een maatschappelijke enquête;
- pretoriaanse probatie en strafbemiddeling waardoor de sepotbeslissing afhankelijk wordt gemaakt van de naleving van bepaalde voorwaarden;
- dagvaarding voor de strafrechter;
- vorderen van een gerechtelijk strafonderzoek met het oog op het afleveren van een bevel tot aanhouding of om door de onderzoeksrechter alternatieve maatregelen te zien opleggen;
- beslag met het oog op verbeurdverklaring van voorwerpen die gediend hebben om het misdrijf te plegen.

De richtlijnen voorzien ook in een jaarlijkse evaluatie van de drugproblematiek in ieder ressort.

De beoordeling die begin 1994 door de procureurs des Konings van het ressort werd gedaan, wijst op een degelijke samenwerking tussen de parketten en de diverse politiediensten inzake drugmisdrijven.

Deze samenwerking uit zich ook in de oprichting van coördinatiecellen en overlegcomités, waarbij vaak de burger rechtstreeks wordt betrokken. Aldus worden in sommige arrondissementen van het rechtsgebied de exploitanten van megadancings betrokken bij het overleg over de aanpak van de drugbestrijding en wordt van hen informatie gekregen over dancingbezoekers die worden verdacht van drugbezit en/of verkoop.

Wat de opvang van druggebruikers betreft in openbare of privé-instellingen, zijn de opvangcentra vooral aanwezig in de grote agglomeraties van het ressort.

In kleine arrondissementen van het ressort is er echter een gebrek van opvangmogelijkheden dat dringend moet worden verholpen.

Dit gemeenschappelijk strafrechtelijk beleid moet de gesprekspartners van het openbare ministerie binnen het pentagonaal overleg in staat stellen hun beleid inzake preventie en organisatie van de opdrachten van de politiediensten beter uit te bouwen.

De richtlijnen van 26 mei 1993 vormen ook daartoe een degelijke basis.

14. Beleid inzake de opsporing en de vervolging wegens overtreding van de hormonenwetgeving

Een van de domeinen van het bijzonder strafrecht waarin het in de loop van de voorbije jaren noodzakelijk bleek een specifiek beleid te ontwikkelen, was wel de materie die onder meer wordt beheerst door de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale of met anti-hormonale werking,⁶³ waarbij voornamelijk het toedienen en het voorschrijven van dergelijke stoffen aan landbouwdieren en het verhandelen van die dieren aan een vrij strenge regeling werd onderworpen «in het belang van de volksgezondheid», zoals artikel 1 van deze wet het trouwens uitdrukkelijk bepaalt.

Deze wet heeft zonder twijfel een grondige ommekeer te wegegebracht in de bestijding van de illegale aanwending van hormonen en anti-hormonen bij het vetmesten van rundvee.

Voordien werd vooral gesteund op de bepalingen van het koninklijk besluit van 12 april 1974 betreffende sommige verrichtingen in verband met stoffen met hormonale, anti-hormonale of antibiotische werking⁶⁴ om vervolging in te stellen tegen personen van wie kon worden aangetoond dat zij hun runderen met hormonen of anti-hormonen hadden bewerkt om ze vlugger in omvang en gewicht te doen toenemen dan zulks op een natuurlijke wijze het geval zou zijn geweest.

Daarbij werd een vrij eenvoudige juridische constructie opgebouwd: om zijn dieren te kunnen behandelen had de verdachte noodzakelijkerwijze een van de in artikel 1, § 1 van het geciteerd koninklijk besluit aangeduide handelingen verricht, zoals bijvoorbeeld «het aanwezig hebben» van hormonen, zodat hij, bij gebreke van een algemene vergunning daartoe, kon worden gestraft overeenkomstig artikel 2 van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de gifstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica.

Het onderzoek dat aan die vervolgingen voorafging, verliep meestal volgens een zeer klassiek schema, waarbij de tussenkomst van een gerechtelijk deskundige die werd belast met de analyse van urinemonsters, eventueel genomen door een andere deskundige of door een officier van gerechtelijke politie, centraal stond.

Thans blijkt deze, overigens juridisch correcte en door de rechtspraak ruim aanvaarde aanpak in het kader van de hormonenbestrijding volledig te zijn achterhaald.

Met de wet van 15 juli 1985 nam de bestrijding van het reeds sedert lang voordien bekende fenomeen van bepaalde als illegaal beschouwde vetmestingstechnieken een beslissende wending, die onder meer tot uiting kwam in totaal nieuwe strafbaarstellingen en vrij ernstige bestraffingsmogelijkheden.

Het operationeel worden van het Instituut voor Veterinaire Keuring, opgericht bij de wet van 13 juli 1981,⁶⁵ de aanwijzing van de ambtenaren, belast met de opsporing en de vaststelling van de overtredingen van de hormonenwet, bij het koninklijk besluit van 19 oktober 1987⁶⁶ en het afsluiten van het Protocol van 11 juli 1988 tussen het Departement van Landbouw en het Instituut voor Veterinaire Keuring⁶⁷ hadden tot gevolg dat de doelstellingen van de nieuwe wet ook in de praktijk werden omgezet.

Concreet betekende dit voor de parketten niet alleen dat ze werden geconfronteerd met meer vaststellingen van illegaal hormonengebruik bij de vetmesting dan voordien het geval was, maar ook met een aantal technisch-juridische problemen die zowel aan het ingewikkelder karakter van de wetgeving als aan de andere wijze van opsporing en vaststelling konden worden toegeschreven.

De dubbele hoedanigheid van de bevoegde ambtenaren van het Instituut voor Veterinaire Keuring, die enerzijds belast werden met een opsporings- en vaststellingsbevoegdheid, maar die anderzijds tegelijkertijd een eerder administratieve controletaak toebedeeld kregen en daarenboven moesten blijven zorgen voor de sanitaire keuring in het ka-

⁶⁴ B.S., 7 mei 1974.

⁶⁵ B.S., 15 september 1981.

⁶⁶ B.S., 30 oktober 1987.

⁶⁷ B.S., 17 november 1988.

⁶³ B.S., 4 september 1985, err. B.S., 16 januari 1986, en B.S., 13 maart 1986.

der van de wet van 5 september 1952, gaf eveneens aanleiding tot bepaalde moeilijkheden.

Nog tal van andere problemen traden op de voorgrond, zoals bijvoorbeeld de bewijswaarde van de meldingen van het aantreffen van sporen van hormonale toedieningen wanneer die werden gedaan naar aanleiding van de sanitaire keuring door dierenartsen die daartoe wel waren aangesteld maar die toch niet de hoedanigheid van ambtenaar bezaten.

Binnen het raam van deze uiteenzetting is het echter niet de bedoeling nader in te gaan op die moeilijkheden van technisch-juridische aard, maar wel erop te wijzen dat de nieuwe ontwikkelingen op het vlak van de hormonenbestrijding het concipiëren en geleidelijk aan uitbouwen van coherente en soms vrij gedetailleerd uitgewerkte beleidsregels ten behoeve van de parketten van ons rechtsgebied noodzakelijk maakten.

Het gevoerde beleid, dat tot stand kwam na ruime consultatie van alle betrokkenen, vertoont aspecten die zowel met de opsporing en de vaststelling als met de vervolging verband houden en is voor een deel het gevolg van bepaalde afspraken die werden gemaakt in de schoot van een interdepartementale werkgroep, waarvan onder meer een magistraat deel uitmaakte als vertegenwoordiger van het college van de procureurs-generaal.

Aangezien het illegaal en bijgevolg ongecontroleerd gebruik van hormonen en anti-hormonen een niet te onderschatten weerslag heeft of kan hebben op de volksgezondheid, werd reeds vóór het in werking treden van de wet van 15 juli 1985 de houding aangenomen om principieel strafvervolging in te stellen behoudens wanneer de gegevens van het dossier tot een technisch sepot dwongen.

Zowel de noodzaak tot een soepel overleg met de bevoegde ambtenaren van het Instituut voor Veterinaire Keuring en het Ministerie van Landbouw als het vrij ingewikkeld karakter van de toe te passen wetgeving, die zich niet tot de hormonenwet alléén beperkt, heeft ertoe geleid dat in elk parket minstens één magistraat werd aangewezen om de desbetreffende dossiers te behandelen.

Om hun taak te vergemakkelijken en tevens met de bedoeling bij de vervolgingen tot meer uniformiteit te komen zijn door mijn ambt modellen uitgewerkt van strafrechtelijke omschrijvingen die kunnen worden gebruikt bij vervolging wegens welke overtreding ook van de bepalingen van de hormonenwet.

Een eerste reeks van deze zogenaamde «type kwalifikaties» werd aan de procureurs des Konings verzonden op 21 januari 1991.

Na de wijzigingen door het koninklijk besluit van 17 februari 1992 en de wet van 6 augustus 1993 werden met mijn circulaire van 3 juni 1992 en 7 oktober 1993 telkens nieuwe reeksen ter beschikking gesteld.

De frequente toepassing van de nieuwe wet gaf om diverse redenen vrij vlug aanleiding tot de meest uiteenlopende betwistingen, zowel van feitelijke als van juridische aard.

Om op dat vlak tot meer eenvormigheid en rechtszekerheid te komen werd ervoor geopteerd de zaken in beroepsorde aan één en dezelfde kamer van uw Hof toe te bedelen.

Zo ontstond een vaste rechtspraak waarbij aan soms prangende juridische vraagstukken een duidelijke oplossing werd geboden en waarbij de rechtszekerheid slechts werd bevorderd.

De belangrijkste arresten werden inmiddels in nu reeds vier zendingen meegedeeld aan de procureurs des Konings van het rechtsgebied.

Op die wijze werd aan de parketmagistraten die belast zijn met de behandeling van hormonendossiers, een vrij omvangrijke juridische documentatie ter beschikking gesteld die hen ten minste in staat stelt zich in de hun toevertrouwde materie verder te bekwamen en waaruit eventueel kan worden geput bij het ontwikkelen van een mondeling dan wel schriftelijk requisitoir voor de strafrechter.

Het geheel van die maatregelen, die nog werden aangevuld door andere die ik thans buiten beschouwing laat, heeft ongetwijfeld bijgedragen tot een meer adequate, soepele en vereenvoudigde wijze van afhandeling van de desbetreffende strafdossiers.

Ondanks de verhoogde inspanningen die de laatste jaren werden geleverd op het gebied van de opsporing, de vervolging en de berechting, moest nochtans worden vastgesteld dat het gebruik van hormonenpreparaten bij de vetmesting van runderen nog steeds geen zeldzaamheid is en dat de vindrijkheid van mala fide vetmesters schijnbaar geen grenzen kent.

Die vaststelling bracht er mij toe op 25 november 1993 vrij verregaande en gedetailleerde onderrichtingen te verstrekken op het vlak van de opsporing, de vaststelling en het verloop van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek met de bedoeling om via een ver doorgedreven coördinatie en een hechte samenwerking tussen de verschillende diensten tot een meer afdoend gerechtelijk optreden te komen.

De gegeven instructies komen er in grote lijnen op neer dat eenheid wordt gebracht in de uitoefening van taken van gerechtelijke politie en dat aangegeven wordt aan welke precieze onderzoeksverrichtingen minimaal de nodige aandacht moet worden geschonken.

Tevens werd de centralisatie van alle nuttige informatie voorgeschreven, zowel met de bedoeling te vermijden dat bepaalde onderzoeken elkaar al te zeer zouden overlappen als met de bedoeling na een grondige analyse te komen tot een gerichte aanpak van degenen die verantwoordelijk zijn voor de illegale aanmaak en verspreiding van de door de hormonenwet bedoelde producten.

Al die maatregelen samen vormen de basis van het beleid dat op het vlak van het Openbaar Ministerie in dit rechtsgebied wordt gevoerd met het oog op een efficiënte toepassing van de hormonenwetgeving.

Ik ben er mij evenwel van bewust dat een permanente evaluatie van die beleidsregels noodzakelijk blijft, te meer omdat ook de geciteerde wetgeving voortdurend wordt aangepast.

15. Verkeersbeleid

Om tegemoet te komen aan een vraag van de minister van Justitie, heeft het college van procureurs-generaal einde 1993 besloten een werkgroep op te richten met als opdracht een uniform crimineel beleid uit te dokteren op het federaal vlak wat de «verkeerscriminaliteit» betreft.

Een gelijkvormige behandeling van de dossiers in de verschillende arrondissementen werd immers als prioriteit vooropgesteld. Anderzijds was ook een betere coördinatie van het beleid van de verschillende politiediensten en de parketten noodzakelijk.

Binnen een uit te werken eenvormig en gecoördineerd vervolgingsbeleid moesten dezelfde maatregelen gelden tegenover alle weggebruikers die iedentieke overtredingen pleegden. Dergelijke eenvormigheid zal niet alleen de rechtszekerheid bevorderen, maar zal ook duidelijkheid scheppen ten aanzien van het opsporingsbeleid van de politiediensten.

Binnen de werkgroep, genaamd «Crimineel Beleid inzake Verkeer», onder leiding van een magistraat op het niveau van het parket-generaal, nam ook de rijkswacht deel aan de vergaderingen. Enkele vergaderingen werden bijgewoond door vertegenwoordigers van het «Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid» en van de «Beroepsvereniging van Verzekeringsondernemingen».

Veeleer dan een alles omvattend eindverslag met voorstellen aan het college te bezorgen, opteerde de werkgroep voor een methode waarbij in eerste instantie een aantal prioriteiten werden vastgelegd die dringend en vrij snel gerealiseerd konden worden. Aan de werkgroep werd gevraagd een aantal voorstellen te doen in verband met een eenvormige werkwijze bij de afhandeling van verkeersongevallen met uitsluitend stoffelijke schade, in verband met weekendongevallen op de wegen rond de megadancings, en in verband met de afhandeling van verkeersongevallen met dodelijke afloop en/of gewonden.

Aan een afzonderlijke werkgroep, eveneens onder leiding van dezelfde magistraat (zonder vertegenwoordigers van de rijkswacht), werd door het college van procureurs-generaal ook opdracht gegeven een eenvormig beleid uit te stippelen in verband met de problematiek van de onmiddellijke intrekking van het rijbewijs.

Op 1 juni 1994 is een gemeenschappelijke circulaire in werking getreden, waarin een eenvormige werkwijze voorgesteld wordt bij de afhandeling van verkeersongevallen met uitsluitend stoffelijke schade.

Als algemene doelstelling werd ernaar gestreefd een systeem uit te bouwen dat een ontlasting van de met verkeerszaken overbelaste rechtbanken met zich zal brengen. Tevens werd ernaar gestreefd de gerechtelijke en administratieve procedures bij het vaststellen van dergelijke verkeersongevallen, bij rijkswacht en politie te standaardiseren en te vereenvoudigen om op die manier een werkbesparing te veroorzaken. De politiediensten zullen op die manier vrijgemaakt worden voor andere taken binnen de bestrijding van allerlei vormen van criminaliteit.

Contacten met het verzekeringswezen leerden dat gemiddeld 70% van de verkeersongevallen met alleen stoffelijke schade nu reeds zonder tussenkomst van enige politiedienst geregeld worden, en wel via het RDR-systeem (Directe Regeling). Een van de doelstellingen van de werkgroep was dan ook het RDR-systeem ook op de overblijvende 30% toepasbaar te maken. Via dit RDR-systeem, waarbij gebruik gemaakt wordt van het «Europees Aanrijdingsformulier», wordt de niet-aansprakelijke partij door de eigen maatschappij onmiddellijk vergoed; diezelfde maatschappij gaat dan achteraf afrekenen met de maatschappij van de tegenpartij. Op die manier kon ingespeeld worden op de verlangens van de burger: namelijk een snellere vergoeding van de geleden schade door de verzekeringsmaatschappij.

De gemeenschappelijke circulaire bepaalde dat het uitgewerkte systeem door politie en rijkswacht toegepast zal worden telkens als zij ter plaatse bij een ongeval met uitsluitend

stoffelijke schade geroepen worden, of toevallig bij een dergelijk ongeval ter plaatse komen of er ter plaatse getuige van zijn.

Vooraf zullen de verbalisanten moeten nagaan of zij zich niet bevinden in één van de gevallen waarin hoe dan ook een proces-verbaal opgemaakt moet worden. Dat zal het geval zijn indien:

- er geen akkoord is tussen de partijen voor gezamenlijke vaststellingen door middel van het «Europees Aanrijdingsformulier»;
- een van de partijen de overtreding van het Wegverkeersreglement die oorzaak zou kunnen zijn van het ongeval, bij proces-verbaal wil doen vaststellen;
- een vluchtmisdrijf is gepleegd;
- een van de bestuurders ervan wordt verdacht zich te bevinden in staat van alcoholintoxicatie, in staat van dronkenschap, of een soortgelijke staat tengevolge van het gebruik van verdoovende of hallucatieverwekkende middelen;
- een van de bestuurders niet in orde is met het rijbewijs of als zodanig geldig bewijs, de verplichte verzekering, de inschrijving van het voertuig, de technische keuring;
- een van de voertuigen mogelijk gestolen is;
- een ernstige verkeersovertreding of een onverantwoord rijgedrag klaarblijkelijk aan de basis van het ongeval ligt;
- een van de bestuurders minderjarig is;
- het «Europees Aanrijdingsformulier» om een of andere reden niet ingevuld kan worden.

Aan de betrokken bestuurders zal door de verbalisanten aangeraden worden hoe dan ook het «Europees Aanrijdingsformulier» in te vullen en het aan hun verzekeraar te sturen. Partijen zullen door de politiediensten in het bezit gesteld worden van de gegevens inzake identiteit, verzekering van de tegenpartij, het nummer van het proces-verbaal, de verbaliserende dienst en van het bevoegde parket. Indien de betrokken bestuurders de minnelijke vaststelling aangaan, zullen zij bij het invullen van het «Europees Aanrijdingsformulier» bijgestaan worden door de verbalisanten. De politiedienst zal hen wel informeren dat zij niet zullen overgaan tot de materiële vaststelling van het ongeval. De politiedienst zal in een dagverslag alleen nota nemen van de aard van de feiten, de naam van de verbalisanten, datum, uur en plaats van de feiten, identiteit van de partijen, de gegevens betreffende de voertuigen en de identiteit van eventuele getuigen.

Deze dagverslagen zullen niet ambtshalve toegezonden worden aan de procureur des Konings; alleen een verkort verslag zal op zijn vraag bezorgd worden. Hij kan zich desgewenst op de door hem te bepalen tijdstippen lijsten van deze ongevallen door de politiediensten laten toesturen.

Indien een ongeval met uitsluitend stoffelijke schade wordt aangegeven op het politie- of rijkswachtbureau, zal steeds proces-verbaal worden opgemaakt. Dit zal eveneens het geval zijn als een partij terugkomt op zijn voorheen gegeven instemming met minnelijke vaststelling.

Aanvragen van de betrokkenen of hun verzekeraars om inlichtingen zullen tot de procureur des Konings gericht moeten worden.

In het ambtsgebied van het parket-generaal Gent werden reeds op 22 november 1990 (met inwerkingtreding op 1 januari 1991) tot algehele voldoening van alle betrokken partijen soortgelijke richtlijnen verstrekt. De hierboven uiteenge-

zette werkmethode werd sedert die datum gebruikt door de politie, daarin gevolgd door de rijkswacht op 15 mei 1992.

16. Seponeringsbeleid

Teneinde onder meer de coherentie van de vervolgingen zowel in de schoot van ieder parket als op nationaal niveau te verzekeren werden door de procureurs-generaal bij circulaire van 9 december 1993 R. nr. 87/93 - RA nr. 38/93 ten behoeve van de leden van het Openbaar Ministerie richtlijnen uitgevaardigd betreffende het seponeringsbeleid.

Deze richtlijnen komen tegemoet aan een van de voorstellen geformuleerd door de parlementaire onderzoekscommissie over de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, en waarin gesteld wordt dat elke beslissing tot seponering individueel gemotiveerd moet zijn en aan de betrokkene meegedeeld.⁶⁸

Het strafbeleid van het Openbaar Ministerie wordt hoofdzakelijk bepaald door de concrete uitoefening van de strafvordering, namelijk door de beslissing of men al dan niet een zaak voor de rechtbank zal brengen, ofwel een andere wijze van afdoening zal verkiezen.

Aldus kan men stellen dat het seponeringsbeleid een corollarium is van het strafrechtelijk beleid van het Openbaar Ministerie.

Bij klacht, aangifte of proces-verbaal moet de procureur des Konings in de eerste plaats nagaan of de aangebrachte feiten bestanddelen van een misdrijf bevatten, of de dader bekend of identificeerbaar is, of er wel voldoende bezwaren bestaan, of er geen verjaring is ingetreden, of de dader niet overleden is, of het gaat om een klachtmisdrijf, of men nationaal gezien wel bevoegd is. Is dit niet het geval, dan kan de procureur des Konings niets anders dan het dossier seponeren, omdat er geen veroordeling haalbaar is. Dit noemt men het technisch sepot.

Wanneer klaarblijkelijk toch een misdrijf is gepleegd en een veroordeling van de dader wel haalbaar is, kan nog van vervolgingen afgezien worden en de zaak geseponeerd worden om opportuniteitsredenen. Hier spreekt men van beleidssepot.

In België geldt het zogenaamde opportuniteitsbeginsel.⁶⁹

De aan het Openbaar Ministerie toegekende macht om binnen het veld van zijn bevoegdheden *motu proprio* een strafrechtelijk beleid uit te stippelen en te voeren is reeds in talrijke doctrinale studies besproken.⁷⁰

⁶⁸ *Parl.St., Kamer*, 1988, nr. 59/8, 378.

⁶⁹ Volgens het tweede ontwerp tot wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering ingediend door de commissie-Franchimont, zou het opportuniteitsbeginsel in de wet ingeschreven kunnen worden (art. 28^{quater}, eerste lid).

⁷⁰ J. DU JARDIN, «La politique criminelle du ministère public», *Liber Amicorum Frédéric Dumon*, Kluwer, 1983, I, p. 437, spec. p. 446; HAYOIT DE TERMICOURT, R., «Propos sur le ministère public», *R.D.P.*, 1936, 961; MATTHYS, J., *Openbaar Ministerie*, A.P.R., Story-Scientia, 1983, nrs. 229 e.v.; MEEÛS, A., «Le ministère public dans l'action judiciaire», *Ann.Dr.Louvain*, 1968, 361; CHARLES, R., «Du ministère public», *J.T.*, 1982, 553; DUMON, F., «Le pouvoir judiciaire, cet inconnu et ce méconnu», *J.T.*, 1981, pp. 457 tot 474 en 481 tot 489; L. DE WILDE, «Het sepotbeleid», *Panopticon*, jaargang 3 nr. 6, 1982; A. DE NAUW, «De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid in België», *Delikt en Delinkwent*, 1978, 244; A. DE NAUW, «La dé-

Toch mag deze mogelijkheid tot seponering niet op willekeurige wijze worden uitgeoefend. Zij moet passen in het algemeen strafrechtelijk beleid van het Openbaar Ministerie dat op zijn beurt deel uitmaakt van de totale criminele politiek.

Bij de uitoefening van deze opdracht moet het Openbaar Ministerie zijn standpunt bepalen op grond van het algemeen belang, waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat het Openbaar Ministerie onder het gezag staat van de minister van Justitie, die de politieke verantwoordelijkheid van het crimineel beleid draagt.

Hieruit vloeit voort dat de beslissingen tot seponering aan bepaalde regels moeten voldoen en op objectieve criteria moeten berusten.

Door de motivering moet de gegrondheid van elke individuele beslissing tot seponering kunnen worden nagegaan.

Het zij onderstreept dat de seponeringscriteria als zodanig enkel richtinggevend zijn voor de door de magistraten van het Openbaar Ministerie gevolgde strafrechtelijk beleid en er geen afbreuk wordt gedaan aan de beslissingsautonomie die hun door de wet wordt toegekend.

De seponering om opportuniteitsredenen heeft betrekking op die gevallen waarin de magistraat van het Openbaar Ministerie vervolgingen ongepast acht wegens omstandigheden eigen aan de feiten of aan de persoon van de dader.

Er wordt van uitgegaan dat, wanneer de feiten van geringe aard zijn, seponering gerechtvaardigd wordt wanneer het gepleegde misdrijf een beperkte maatschappelijke weerslag heeft, de wederrechtelijke toestand nadien is geregulariseerd, of het nadeel gering is.

In de gevallen dat de feiten niet gering van aard zijn, kunnen omstandigheden eigen aan de persoon van de dader nochtans toch een seponering rechtvaardigen, zo onder meer wegens de afwezigheid van algemene of bijzondere strafrechtelijke antecedenten, het misdrijf door bepaalde specifieke omstandigheden eerder toevallig is gepleegd, de dader van jeugdige leeftijd is, de gevolgen van de strafvervolging van de dader in wanverhouding zouden staan met de maatschappelijke verstoring die door de feiten zijn veroorzaakt, de eigen houding van het slachtoffer en ten slotte vergoeding van de door het slachtoffer geleden schade.

Teneinde de eenvormigheid van het seponeringsbeleid van elk parket in het bijzonder en van het Openbaar Ministerie in het algemeen te verzekeren, schrijven voormelde richtlijnen voor dat elke beslissing tot seponering onderworpen is aan het visum van de korpschef of de daartoe aangewezen magistraat, waarbij wordt uitgegaan van het principe dat elke beslissing die genomen wordt de verantwoordelijkheid van de korpschef engageert.

cision de poursuivre, Instruments et mesures», *R.D.P.*, 1977, 460; A. DE NAUW, «Kontrolle over vervolging en seponering», *Liber Amicorum Hermann Bekaert*, Gent, 1977, 75; A. DE NAUW, «Het gaat niet alleen om het openbaar ministerie», *R.W.*, 1991-92, 1073; Christine JANSSEN en John VERVAELE, *Le ministère public et la politique de classement sans suite*, Bruylant, 1990; J. LECLERCQ, «Le procureur général près la Cour d'appel. Quelques aspects de sa fonction», september 1983; A. GLESENER, «Le classement sans suite et l'opportunité des poursuites», *R.D.P.*, 1972-1973, 353; Christine JANSSEN en John VERVAELE, «Le ministère public et la politique de classement sans suite», Centre National de Criminologie, Publication 14, Bruylant.

Door de culaire van 9 december 1993 worden ook richtlijnen voorgeschreven met het oog op een betere berichtgeving aan hen die bij de politie- of rijkswachtdiensten een klacht hebben ingediend, en aan de slachtoffers die door de opsporingen bekend zijn.

Ingevolge richtlijnen van de minister van Binnenlandse Zaken (OOP15BIS) wordt elke persoon die een klacht indient bij de politie of rijkswacht, door middel van een formulier ingelicht van de referte van zijn zaak en van het feit dat hij naar de procureur des Konings kan schrijven om het gevolg ervan te kennen.

De klagers of slachtoffers die hier schriftelijk om verzoeken, zal klaar en duidelijk kennis worden gegeven van het gevolg dat aan de zaak is gegeven, en in geval van seponering

om opportuniteitsredenen zal in het antwoord kennis worden gegeven van de motieven waarop de beslissing is gebaseerd. Tevens zal hij erover worden ingelicht dat hij aan het parket toestemming kan vragen om inzage en in voorkomend geval afschrift van het strafdossier te krijgen.

Ook naar de openbare diensten toe wordt voorgeschreven dat die diensten die een klacht indienen of processen-verbaal verzenden, ambtshalve over de motieven van de beslissing tot seponering worden ingelicht.

Ik mag verwachten dat alle magistraten hun beste krachten zullen inzetten en hun loyale medewerking verlenen opdat deze grootsopgezette ondernemingen tot een goed einde gebracht kunnen worden.

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

2e KAMER – 17 MEI 1994

Voorzitter: de h. Holsters

Rapporteur: de h. Frère

Openbaar ministerie: de h. du Jardin

Advocaat: mr. Wouters

Voorlopige hechtenis – Aanwijzingen van schuld – Bewijs

Ernstige aanwijzingen van schuld kunnen niet worden afgeleid uit onrechtmatig verkregen gegevens.

Met toepassing van art. 23, 4°, Wet Voorlopige Hechtenis dient het onderzoeksgerecht, wanneer, onder vermelding van feitelijke gegevens, het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld wordt betwist, dit verweer te beantwoorden.

B.

Gelet op het bestreden arrest, op 5 mei 1994 gewezen door het Hof van Beroep te Antwerpen, kamer van inbeschuldigingstelling;

Gelet op eisers memorie waarvan een door de griffier van het Hof voor eensluidend verklaarde kopie aan dit arrest is gehecht en ervan deel uitmaakt;

Over het tweede middel:

Overwegende dat, ingevolge de bepalingen van de artikelen 16, § 5, 21, § 5, en 30, § 4, van de Voorlopige Hechteniswet, de rechter die beslist tot handhaving van de voorlopige hechtenis, het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld dient vast te stellen;

Overwegende dat ernstige aanwijzingen van schuld niet kunnen worden afgeleid uit onrechtmatig verkregen gegevens;

Overwegende dat met toepassing van artikel 23, 4°, van de Voorlopige Hechteniswet het onderzoeksgerecht, wanneer, onder vermelding van feitelijke gegevens, het bestaan van

ernstige aanwijzingen van schuld wordt betwist, dit verweer dient te beantwoorden;

Overwegende dat de appelrechters door, wat de aanvoering van eiser betreft dat ingevolge de door hem aangewezen feitelijke gegevens de door huiszoeking en inbeslagneming verkregen gegevens op onrechtmatige wijze werden verkregen en derhalve niet als ernstige aanwijzingen van schuld in acht kunnen worden genomen, enkel vast te stellen dat zij zich niet uit te spreken hebben over de wettigheid van de huiszoeking en inbeslagneming, eisers verweer niet beantwoorden;

Overwegende dat het Hof niet in de mogelijkheid is na te gaan of bepaalde in de bestreden beslissing aangewezen schuldaanwijzingen, eensdeels, niet uit dezelfde door eiser aangevoerde onrechtmatige verkrijging voortvloeien, anderdeels, op zich de beslissing van de appelrechters naar recht kunnen verantwoorden;

Dat het middel gegrond is;

...

NOOT – *Voorlopige hechtenis en onregelmatig onderzoek; een kentering in de rechtspraak?*

1. Onder de gelding van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis was de rechtspraak van het Hof van Cassatie duidelijk gevestigd in de zin dat wie cassatieberoep instelt tegen een beslissing die de handhaving van de voorlopige hechtenis beveelt, geen middel kan aanvoeren dat alleen de regelmatigheid van het vooronderzoek zelf betreft.

Enkele arresten preciseerden weliswaar dat het middel geen verband had met de bevoegdheid en de ontvankelijkheid van de strafvordering (Cass., 15 februari 1975, *Arr. Cass.*, 1975, 676; 27 september 1978, *Arr. Cass.*, 1978-79, 121; 2 april 1985, *Arr. Cass.*, 1984-85, 1063, nr. 470, 8 mei 1985, *Arr. Cass.*, 1984-85, 1219, nr. 538, 4 februari 1987, *Arr. Cass.*, 1986-87, 737, nr. 328). Doch buiten die nuancering bleef de regel onverbiddelijk: middelen die slechts betrekking hebben op de regelmatigheid van het vooronderzoek, zijn onontvankelijk

als het cassatieberoep ingesteld is tegen een arrest van handhaving van de voorlopige hechtenis.

2. Die regel is verbonden aan het principe dat onregelmatigheden in de rechtspleging die slechts betrekking hebben op de onderzoeksverrichtingen, zonder invloed zijn op de geldigheid van de rechtspleging betreffende de handhaving van de voorlopige hechtenis (Cass., 7 mei 1934, *Pas.*, 1934, I, 271).

De preciseringen op de regel hielden verband met het feit dat de onderzoeksgerechten die moeten beslissen over de handhaving van de voorlopige hechtenis, ertoe verplicht zijn, wanneer de verdachte aanvoert dat de strafvordering niet ontvankelijk is of wanneer hij de bevoegdheid van het onderzoeksgerecht betwist, na te gaan, of er aanwijzingen van de gegrondheid van de door de verdachte aangevoerde exceptie zijn (F. Dumon, «De rechterlijke macht, onbekend en miskend», *R. W.*, 1981-82, 669 e.v., nr. 62; B. Maes, *De motiveringsverplichting van de rechter*, p. 90, nr. 7; Cass., 4 januari 1977, *Arr. Cass.*, 1977, 479; 24 februari 1987, *Arr. Cass.*, 1986-87, 837, nr. 376).

3. In de beschreven context was de gevestigde rechtspraak samenhangend.

Middelen betreffende de regelmatigheid van het voorbereidend onderzoek kunnen niet aangevoerd worden door de eiser tot cassatie van een arrest van handhaving van de voorlopige hechtenis omdat ze betrekking hebben op een andere, wellicht verwante, zaak dan de aangevochten beslissing (R. Declercq, *De cassatieprocedure in strafzaken*, p. 163; B. Maes, *Cassatiemiddelen naar Belgisch recht*, pp. 292 e.v., nrs. 343 e.v.).

4. Bij de totstandkoming van de wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis werd de mening geopperd dat de toepassing van de nieuwe wet de gevestigde rechtspraak niet zou wijzigen (B. Dejemeppe, «Les voies de recours» in idem (red.), *La détention préventive*, pp. 287-335, i.h.b., p. 332, nr. 62).

Twee arresten bevestigen de gegrondheid van die indruk (L. Willems, «Vues sur la Cour. La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive», *J.L.M.B.*, 1993, 510-537, i.h.b. 515, nr. 35).

Het Hof van Cassatie bevestigde tot tweemaal toe zijn vroegere rechtspraak. Het preciseerde zelfs dat binnen de perken van de rechtspleging inzake voorlopige hechtenis het toezicht van het Hof zich niet uitstrekt tot de wettigheid van de daden van onderzoek op grond waarvan de kamer van inbeschuldigingstelling, die kennis neemt van een hoger beroep tegen een beschikking van de raadkamer i.v.m. de handhaving van de voorlopige hechtenis, heeft beslist dat er t.a.v. de verdachte ernstige aanwijzingen van schuld bestonden (Cass., 15 april 1992, *Arr. Cass.*, 1991-92, 791, nr. 442, en 22 december 1993, *T.R.D.I.*, 1994, 451, met de precisering dat in de tweede zaak de aangevoerde onwettigheid van de onderzoeksverrichtingen betrekking had op het aanvankelijk proces-verbaal).

5. Het geannoteerde arrest breekt met de oude en die nieuwe rechtspraak.

In zijn middel voerde eiser kritiek tegen het arrest van de kamer van inbeschuldigingstelling dat had beslist dat het zich niet had uit te spreken over de wettigheid van de nader gepreciseerde huiszoeking en inbeslagneming die ten aanzien van de verdachte ernstige schuldaanwijzingen hebben opgeleverd.

Eiser bekritiseerde niet de onwettigheid van de betwiste onderzoeks daden als zodanig, maar hij voerde aan dat een door een onwettigheid aangetaste onderzoeks daad geen geldige aanwijzing van schuld, waarop de voorlopige hechtenis gebaseerd kan worden, kan opleveren.

Het Hof oordeelt dat het middel gegrond is, na enerzijds te hebben geattendeerd op de wettelijke verplichting van de onderzoeksgerechten die beslissen tot handhaving van de voorlopige hechtenis, het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld vast te stellen en anderzijds op de principiële regel dat ernstige aanwijzingen van schuld niet kunnen worden afgeleid uit onrechtmatig verkregen gegevens. Doch blijkbaar hecht het arrest nog meer belang aan de wettelijke verplichting voor de onderzoeksgerechten het verweer van de verdediging te beantwoorden dat, onder vermelding van feitelijke gegevens, het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld betwist. Het bestreden arrest wordt vernietigd omdat het eisers verweer op dat punt niet beantwoordt en aldus het Hof in de onmogelijkheid stelt zijn toezicht i.v.m. de ernstige aanwijzingen van schuld uit te oefenen.

Zo dit arrest bevestiging krijgt, heeft dat niet alleen gevolgen voor de ontvankelijkheid van de cassatiemiddelen tegen arresten die de voorlopige hechtenis handhaven, maar ook voor de behandeling van de rechtspleging van de voorlopige hechtenis voor de onderzoeksgerechten.

6. Centraal staat hierbij artikel 23, 4°, van de wet van 20 juli 1990, naar luid waarvan, zo de partijen in hun conclusies het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld, onder vermelding van feitelijke gegevens, betwisten, de raadkamer dan, indien zij de voorlopige hechtenis handhaaft, moet preciseren welke gegevens volgens haar dergelijke aanwijzingen van schuld uitmaken.

Deze bepaling is wat betreft het beantwoorden van conclusies strenger dan de vroeger geldende rechtspraak, die van oordeel was dat, wanneer het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld werd betwist, de conclusie was beantwoord door te affirmeren dat dergelijke aanwijzingen van schuld bestonden (F. Dumon, *loc. cit.*).

De nieuwe bepaling die voorkwam in het oorspronkelijk ontwerp van wet betreffende de voorlopige hechtenis, opgesteld op grond van de besluiten van de werkgroep Declercq (Senaat, 1988-89, nr. 658/1, p. 12), heeft aanleiding gegeven tot weinig discussie in het parlement (Senaat, 1988-89, nr. 658/2, verslag Arts, p. 92), behalve de opmerking van een kamerlid die zich afvroeg waarom een expliciete vermelding van de motiveringsverplichting nodig was gelet op het desbetreffende grondwettelijk beginsel. Daarbij zag hij natuurlijk over het hoofd dat de grondwettelijke motiveringsverplichting niet van toepassing is op de onderzoeksgerechten omdat die rechtscolleges meestal geen vonnissen in de zin van het vroeger artikel 97, thans artikel 149, van de Grondwet uitspreken, wat door de rechtspraak m.b.t. de voorlopige hechtenis zowel voor de nieuwe wet (R. Bützler en S. Sonck, «De motiveringsverplichting van de onderzoeksgerechten», in *Liber Amicorum M. Châtel*, 11-45, i.h.b. nr. 3) als na de nieuwe wet vaak werd herhaald (R. Declercq, «Une année de jurisprudence de la Cour de cassation au sujet de la nouvelle loi relative à la détention préventive», in *Mélanges offerts à Jacques Velu*, III, 1575-1594, i.h.b. 1577-1578). Op de vraag van dit kamerlid antwoordde de minister van Justitie dat artikel 23, 4°, naast de algemene een bijzondere motiveringsplicht oplegt die erin bestaat dat de raadkamer preciseert

welke gegevens volgens haar aanwijzingen van schuld uitmaken (Kamer, 1989-90, nr. 1255/2, verslag Laurent, p. 42).

De eerste commentaren van de nieuwe wet hebben de aandacht getrokken op die innovatie (B. Dejemeppe, «La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive», *J.T.*, 1990, 581-592 en 601-606, i.h.b. p. 601, nr. 84; I. Mennes, «De wet van 20 juli betreffende de voorlopige hechtenis», *R.W.*, 1990-91, 377-386 en 417-426, i.h.b. 427; H.D. Bosly en D. Vandermeersch, «La nouvelle loi belge sur la détention préventive», *R.D.P.*, 1991, 163-224, i.h.b. 212; M. Rozie, «De voorlopige hechtenis en de onderzoeksgerechten», 137-152, i.h.b. 144, in R. Declercq en R. Verstraeten (red.), *Voorlopige hechtenis. De wet van 20 juli 1990*; C. Van den Wyngaert, «De nieuwe wet op de voorlopige hechtenis, kritisch doorgelicht», *Panopticon*, 1991, 111-135, i.h.b. 131; J. Du Jardin, «La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive. Bilan de quelques mois d'application», *J.T.*, 1991, 825-835, i.h.b. 832; F. Hutsebaut, *Voorlopige hechtenis. Overzicht van rechtspraak en rechtsleer 1990-92*, pp. 57-58).

Bepaalde auteurs hebben erop gewezen dat vereist is dat de verdachte in zijn conclusie feitelijke gegevens aanhaalt. Wanneer de verdachte zich in zijn conclusie beperkt tot het betwisten van het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld, zonder vermelding van feitelijke gegevens, dan moet het onderzoeksgerecht op deze bewering slechts antwoorden door te verklaren dat dergelijke aanwijzingen wel degelijk bestaan (J. De Codt, «Le contrôle de la détention préventive», 199-255, i.h.b. nr. 67 in B. Dejemeppe (red.), *op.cit.*). De rechtspraak spreekt zich ook uit in die zin (Cass., 5 juli 1991, A.R. nr. 5806).

M.b.t. het geval dat de verdediging het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld betwist omdat die blijken uit onregelmatige onderzoeksdaden, is eveneens vereist dat de verdachte in zijn conclusie feitelijke gegevens aanwijst tengevolge waarvan, volgens hem althans, de onderzoeksdaden onregelmatig zijn verricht en derhalve niet als ernstige aanwijzingen van schuld in acht kunnen worden genomen.

Het geannoteerde arrest legt aan de onderzoeksgerechten geen bijzondere motiveringsverplichting op wanneer de verdachte zich in zijn conclusie ertoe beperkt te stellen dat er geen ernstige aanwijzingen van schuld zijn omdat ze blijken uit onregelmatige onderzoeksdaden.

Vereist is dat enerzijds de conclusie niet alleen de onregelmatigheid van de onderzoeksdaden opwerpt, maar betwist dat er ernstige aanwijzingen van schuld bestaan omdat die opgeleverd worden door onderzoeksdaden die wegens hun onregelmatigheid in rechte niet bruikbaar zijn en bovendien dat de conclusie de feitelijke gegevens aangeeft die haar standpunt ondersteunen.

Dan mag volgens het geannoteerde arrest het onderzoeksgerecht zich niet ertoe beperken vast te stellen dat het zich niet heeft uit te spreken over de regelmatigheid van de aangehaalde onderzoeksdaden. Het is in dat geval de taak van het onderzoeksgerecht te preciseren welke gegevens naar zijn mening wel ernstige aanwijzingen van schuld uitmaken, die kunnen blijken hetzij uit de bekritiseerde onderzoeksdaden, die wellicht niet lijden aan de door de verdachte aangegeven onregelmatigheid, hetzij uit andere onderzoeksdaden, die rechtstreeks noch onrechtstreeks uit de onregelmatige onderzoeksdaden voortvloeien.

In de nieuwe context van artikel 23, 4°, Voorlopige valt het te begrijpen dat een cassatiemiddel tegen een arrest van

handhaving van de voorlopige hechtenis voortaan kan aanvoeren dat de bestreden beslissing in antwoord op een conclusie, die onder vermelding van feitelijke gegevens het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld betwist, omdat die zouden voortvloeien uit onregelmatigheden uit het voorbereidend onderzoek, niet heeft gepreciseerd welke gegevens wel dergelijke aanwijzingen van schuld uitmaken. Een dergelijk middel verplicht het Hof van Cassatie na te gaan of de feitenrechters op de conclusie hebben geantwoord. De controle van het Hof gaat echter niet verder. De cassatierechters moeten bv. niet overgaan tot een beoordeling van de juistheid van het antwoord.

7. De uitspraak van het Hof van Cassatie is niet alleen logisch. Ze is eveneens overtuigend. Samen met R. Verstraeten mag men stellen dat het moeilijk aan te nemen lijkt dat de verdere vrijheidsberoving van een persoon wordt gegrond op ernstige aanwijzingen van schuld die worden afgeleid uit onregelmatige onderzoeksdaden, waarbij de onderzoeksgerechten zich kunnen vergenoegen met de boodschap dat ze niet geroepen zijn om acht te slaan op de rechtmatigheid van de bewijsgaring («Over ontucht, prostitutie en voorlopige hechtenis», noot onder Cass., 22 december 1992, *R.W.*, 1992-93, 1190). R. Verstraeten haalde trouwens een arrest van dezelfde tweede Nederlandstalige kamer van het Hof van Cassatie aan, waaruit reeds kon blijken dat het in aanmerking nemen van de rechtmatigheid van de bewijsgaring in het licht van de beoordeling van de voorlopige hechtenis niet radicaal uitgesloten werd (*ibidem*). De onwettigheid van onderzoeksdaden kan overigens niet alleen gevolgen hebben voor het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld. Ze kan ook de beslissingen tot handhaving van de voorlopige hechtenis in andere opzichten beïnvloeden. J. De Codt heeft aan de hand van een aantal voorbeelden m.b.t. de geldigheid van de huiszoeking en van andere onderzoeksdaden, schending van het beroepsgeheim en van het privé-leven en provocatie door overheidsagenten aangetoond dat onregelmatigheden m.b.t. het onderzoek een weerslag kunnen hebben op de voortzetting van de vrijheidsberoving waarover de onderzoeksgerechten zich bij de handhaving van de voorlopige hechtenis moeten uitspreken (J. De Codt, *loc.cit.*, pp. 225-226, nr. 56).

Het is nu wachten op een bevestiging van het geannoteerde arrest. Een zwaluw maakt immers de lente niet.

8. Binnen het kort bestek van deze noot kan niet gewezen worden op alle problemen die in dezen nog rijzen.

Beknoptheidshalve worden nochtans twee vragen aangehaald die nog beantwoord moeten worden.

a. De wet van 20 juli 1990 heeft niet alleen aan de onderzoeksgerechten de wettelijke verplichting opgelegd om onder bepaalde voorwaarden de gegevens te preciseren die de ernstige aanwijzingen van schuld uitmaken. Voortaan moet ook het onderzoeksgerecht in elk geval uitdrukkelijk vaststellen dat er ernstige aanwijzingen van schuld tegen de verdachte bestaan (artt. 16, § 5, en 21, § 5), terwijl het vroeger niet spontaan behoefde te constateren dat dergelijke aanwijzingen bestonden.

Betekent die wetswijziging dat het onderzoeksgerecht ook ambtshalve dient te onderzoeken of de ernstige aanwijzingen van schuld niet voortvloeien uit wettige onderzoeksdaden en dat, in voorkomend geval, het Hof van Cassatie ambtshalve een middel zou kunnen aanvoeren?

Het antwoord op die vraag is wellicht negatief. Zolang de verdediging niet zelf, bij voorkeur aan de hand van concrete gegevens, aanvoert dat bepaalde onderzoeksverrichtingen onregelmatig zijn, mag verondersteld worden dat het onderzoek regelmatig is. De opwerping dat het onderzoek (of een deel ervan) onregelmatig is verricht en daarom geen ernstige aanwijzingen van schuld kan opleveren, is te beschouwen als een exceptie (zie Brussel, 3 maart 1987, *R.W.*, 1987-88, 640, noot A. De Nauw).

b. De beoordeling van een onderzoeksgerecht binnen de perken van de rechtspleging inzake voorlopige hechtenis dat de ernstige aanwijzingen van schuld voortvloeien uit onregelmatige onderzoeksdaden is een feitelijke beoordeling in deze stand van de rechtspleging.

Juridisch staat vast dat die uitspraak noch hetzelfde onderzoeksgerecht bij de latere beoordeling van bezwaren, noch de rechter ten gronde bij de beoordeling van de bewijzen bindt. Hun respectieve beoordelingsmacht dienaangaande blijft onaangetast. Aan de beschouwingen van het onderzoeksgerecht gemaakt gedurende de procedure van handhaving van de voorlopige hechtenis komt in dit opzicht althans geen gezag van gewijsde toe.

Praktisch gezien rijst die vraag echter in een ander daglicht, vooral wanneer dezelfde rechter die de conclusie betreffende een beweerd onregelmatigheid waarop de ernstige aanwijzingen van schuld steunden binnen de perken van de rechtspleging van de voorlopige hechtenis heeft ingewilligd en in dezelfde zaak over de regeling van de rechtspleging uitspraak moet doen. Zal diezelfde rechter de conclusie, die dezelfde onregelmatigheid aanhaalt waarop thans de voor een verwijzing vereiste bezwaren steunen, afwijzen?

Wellicht zal worden aangevoerd dat artikel 23, 4°, Voorlopige Hechteniswet niet van toepassing is bij de regeling van de rechtspleging en dat het onderzoeksgerecht al is een conclusie genomen m.b.t. het bestaan van bezwaren daarop antwoordt door te affirmeren dat er bezwaren bestaan. Maar dat is een zuiver juridische argumentatie die overigens valt te betwijfelen wanneer de conclusie een rechtsgevolg beoogt, zoals met name dat het onderzoeksgerecht om een juridische reden geen rekening kan of mag houden met een bepaalde onderzoeksdaad (*R. Declercq, Onderzoeksgerechten*, A.P.R., nr. 103). Diezelfde rechter zal voor een nijpende vraag staan, tenzij het verder onderzoek naast de gewraakte onderzoeksdaden intussen nog ander materiaal opgeleverd heeft dat noch rechtstreeks noch onrechtstreeks uit de onregelmatigheid voortvloeit en dat in rechte voor een verwijzing wel bruikbaar is.

Alain De Nauw

RAAD VAN STATE

4e KAMER – 19 OKTOBER 1993

Voorzitter: de h. Borret

Staatsraden: de h. De Brabandere (rapporteur) en mevr. Bracke

Auditeur: de h. De Buel (eensluidend advies)

Advocaat: mr. Blancke

Milieu – Milieuvergunning – Handhaving – Burgemeester

Overeenkomstig art. 65 Vlarem kan de burgemeester, wanneer hij vaststelt dat een vergunningsplichtige inrichting zonder vergunning wordt geëxploiteerd, ambtshalve de onmiddellijke sluiting van die inrichting opleggen.

Arrest nr. 44.587

Gezien het verzoekschrift dat de B.V.B.A. P. en Maria-Theresa R. op 21 juni 1993 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit genomen op 20 april 1993 door de burgemeester van de gemeente R., houdende bevel tot sluiting, vanaf 20 april 1993 en voor onbepaalde duur, van de dancing M. te R.;

...

Gelet op het arrest nr. 42.716 van 29 april 1993, waarbij de voorlopige schorsing wordt bevolen van de tenuitvoerlegging van het bovengenoemde besluit;

Gelet op het arrest nr. 43.246 van 8 juni 1993, waarbij de bij het voornoemde arrest bevolen schorsing wordt bevestigd;

Overwegende, wat het eerste middel en het eerste en tweede onderdeel van het tweede middel betreft, dat luidens artikel 4, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en luidens het in het bestreden besluit aangehaalde artikel 5, § 1, van het besluit van 6 februari 1991 van de Vlaamse Executieve houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (VLA-REM) een als hinderlijk ingedeelde inrichting die behoort tot de tweede klasse niet geëxploiteerd mag worden zonder een voorafgaande schriftelijke vergunning van de bevoegde overheid; dat overeenkomstig artikel 65 van Vlarem de burgemeester, wanneer hij vaststelt dat een vergunningsplichtige inrichting zonder vergunning wordt geëxploiteerd ambtshalve de onmiddellijke sluiting van die inrichting kan opleggen; dat in rubriek 32.1 van de lijst en indeling van de als hinderlijk beschouwde inrichtingen gevoegd bij Vlarem, lokalen met dansgelegenheden, met een totale oppervlakte van meer dan 300 m² in klasse 2 gerangschikt worden;

Overwegende dat in het bestreden besluit te lezen is dat «de exploitante van bovengenoemde dancing zeer goed weet uit voorgaande politie-interventies dat: (...) zij niet in het bezit is van de nodige vergunning cat. 2 voor een ontspanningsinrichting»; dat blijkens een verslag van 20 april 1993 van de politiecommissaris aan de burgemeester de verzoekster nog steeds geen stappen ondernomen had om zich in regel te stellen met artikel 5, §§ 1 en 2, van Vlarem en dat bij een onderhoud op 2 maart 1993 met de burgemeester was gevraagd dringend een vergunning aan te vragen; dat echter noch in dit noch in een ander stuk van het door de verwerende partij overgelegde dossier wordt aangetoond of gewoon maar vermeld dat de inrichting van verzoekster een oppervlakte heeft van meer dan 300 m²; dat het bestreden besluit zulks ook niet expliciet vaststelt; dat verzoekster daarentegen met voorlegging van een door haar opgemaakte schets beweert dat de totale in aanmerking komende oppervlakte van haar inrichting slechts 248,975 m² bedraagt; dat in die omstandigheden moeilijk kan worden aangenomen dat verzoekster vergun-

ningsplichtig was; dat de betreffende middelen derhalve in die mate gegrond zijn;

...

NOOT – *Over de handhaving van milieuvergunningen. Kan of moet de burgemeester dwangmaatregelen opleggen?*

1. Tegen hinderlijke inrichtingen die niet voldoen aan de vergunningsplicht, kan dwangmatig worden opgetreden, in de eerste plaats door de burgemeester (*Vr. en Antw., VL.R., B.Z. 1992, 6 juli 1992, p. 343 - Vr. nr. 145, Barbe, L.*) en eventueel door de in artikel 58 van Vlarem I bedoelde «technische» ambtenaren.

2. Luidens de tekst van de artikelen 31 van het Decreet Milieuvergunning en 65 van Vlarem I «kan» of «mag» de burgemeester – en terloops gezegd, níét het voltallige schepencollege (*R.v.St., 16 maart 1989, Robbens, nr. 32.234, T.G.R., 1989, 138, Arr. R.v.St., 1989, z.p.; zie eveneens De Waele, T., «Hinderlijke inrichtingen. Huidige stand van wetgeving en rechtspraak», T.B.P., 1991, 169*) – also in drie gevallen dwangmatig optreden (meer daarover bij Heyman, J., «De burgemeester als centrale figuur bij de handhaving van milieuvergunningen. De toepassing van dwangmaatregelen», *T. Gem., 1994, 277-281*).

3. Ongeacht de categorie waartoe de hinderlijke inrichting behoort, kan de burgemeester ambtshalve of op voorstel van de toezichthoudende ambtenaar mondeling en ter plekke de stopzetting van elke bedrijfsactiviteit bevelen, toestellen verzegelen of zelfs tot de onmiddellijke bedrijfssluiting overgaan, als blijkt dat een bedrijf *zonder de vereiste vergunning* wordt geëxploiteerd. Vanzelfsprekend gaat het om een tijdelijke maatregel die door het toekennen van de vergunning van rechtswege wordt opgeheven.

4. Ongeveer gelijksoortige maatregelen (zoals bv. de voorlopige sluiting van een deel van het bedrijf) kunnen evenzo worden getroffen als vaststaat dat een inrichting van de tweede of van de derde klasse (beide ressorterend onder de gemeentelijke bevoegdheid inzake vergunning/melding) wordt geëxploiteerd *in strijd met de vergunningsvoorwaarden, respectievelijk met de algemene of de sectoriële exploitatievoorwaarden*. In dat geval zijn zowel de burgemeester als de bevoegde toezichtambtenaren tot optreden gemachtigd.

5. Ten slotte behoort een dwangmatig optreden door de burgemeester tegen inrichtingen van de eerste klasse tot de mogelijkheden, doch alleen «*in geval van dreigend of ernstig gevaar voor de mens en het leefmilieu*». Met betrekking tot dit laatste moet het volgende worden opgemerkt: 1) er moet sprake zijn van gevaar voor mens én leefmilieu, waar nochtans beter gestaan zou hebben: «voor de mens of het leefmilieu» (in dezelfde zin Deketelaere, K., *Milieuvergunning en milieudiensten in het Vlaamse Gewest. Een praktische wegwijzer bij de toepassing van het decreet en het reglement betreffende de milieuvergunning in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Die Keure, 1991, 205); 2) absolute zekerheid omtrent het bestaan van een dergelijk gevaar is niet vereist, alleen al het risico daartoe volstaat (*R.v.St., 17 december 1992, nr. 41.398, T.M.R., 1993, 93; zie ook Lanckswert, E., «Overzicht van de rechtspraak van de Raad van State in verband met het milieuvergunningsdecreet en het Vlarem I en II», in Milieuvergunningen en milieumeldingen. Recht en praktijk, Billiet, C. (red.), LeuVeM, Milieurechtsstandpunten, nr. 5, Brugge, Die Keure, 1994, p. 78, nr. 58*). Tegen een in strijd met de vergunnings-

voorwaarden handelend klasse 1-bedrijf kan bijgevolg door een burgemeester niet persoonlijk dwangmatig worden opgetreden, doch alleen door de aangewezen toezichtambtenaren (artikel 32, § 1, Decreet Milieuvergunning en artikel 66, § 1, Vlarem I).

6. Voorts is het belangrijk te weten dat in de twee laatst genoemde gevallen (namelijk exploitatie in strijd met de vergunnings- of exploitatievoorwaarden en exploitatie bij imminent gevaar voor mens en milieu) een dwangmatig optreden van de burgemeester slechts mogelijk is onder de voorwaarde dat de exploitant weigert zich te schikken naar de schriftelijk gegeven onderrichtingen én op advies van de toezichthoudende ambtenaar. Zowel het een als het ander zijn cumulatief en zijn te beschouwen als *substantiële vormvoorschriften*. Doorgaans heeft de rechtsleer het alleen over het rapport van de technische ambtenaar als substantieel vereiste (aldus Denys, M., Flamey, P., Schofer, B., Ghysels, J., Empereur, E. en Janssens, V., *De milieuvergunning in het Vlaamse Gewest. Commentaar bij het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en het Uitvoeringsbesluit van 6 februari 1991 (Vlarem)*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1991, 197; Lambrecht, W., *Milieuvergunningsdecreet. Administratief toezicht, administratieve en andere sancties, veiligheidsmaatregelen, wijziging en intrekking van vergunning*, Lessencyclus «Inleiding tot de milieuproblematiek», Universiteit Gent, 7 februari 1992, 8; *Rép.P.Dr.B., Complément IV, v° «Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes»*, p. 339, nr. 162), doch dit is ons inziens te beperkt. Ook de weigering van de exploitant om de schriftelijke instructies van de toezichthouder op te volgen moet on dubbelzinnig zijn en is dus essentieel als voorwaarde.

7. Is de bevoegdheid van de burgemeester inzake dwangmaatregelen gebonden dan wel discretionair? Gebonden is een bevoegdheid wanneer, zoals Mast en Dujardin schrijven, «de wet de inhoud of het voorwerp van de beslissing bepaalt die het bestuur moet nemen zodra de gestelde voorwaarden vervuld zijn» (Mast, A., Dujardin, J. m.m.v. Van Damme, M. en Vande Lanotte, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, p. 705, nr. 684). Van enige bewegingsvrijheid voor de bestuursoverheid is hier dus geen sprake. Zij dient de norm strikt toe te passen en doet zij dit niet, dan handelt zij onrechtmatig (Boes, M., «Het redelijkheidsbeginsel», in *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Opdebeek, I. (red.), Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1993, p. 92, nr. 4). Beschikt de overheid daarentegen wel over een appreciatieruimte en kan zij met de redelijkheid en de zorgvuldigheid die haar eigen moeten zijn, beslissen of, wanneer en hoe zal worden opgetreden, dan is haar bevoegdheid discretionair (Mast, A., Dujardin, J., *o.c.*, pp. 704-705, nr. 683).

8. Of een bevoegdheid al of niet discretionair (of in sommige gevallen een combinatie van beide) is, zal natuurlijk kunnen afhangen van de interpretatie van de toepasselijke rechtsregels (Boes, M., *o.c.*, p. 115, nr. 42). En hier is vooral bepalend, de tekst zelf van het Decreet Milieuvergunning en van Vlarem I, waar steeds en overal sprake is van een «kan» «kunnen», «mag» of «mogen». Doch nergens van een «moeten». Net zoals dit het geval is voor tal van andere bestuurswetten die ook in gelijkkluidende bewoordingen zijn geformuleerd (voor voorbeelden zie Opdebeek, I., *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, Die Keure, 1992, p. 46, nr. 87) kan hieruit worden afgeleid dat het de wil

van de decreetgever is geweest om aan het bestuur een discretionaire bevoegdheid te verlenen.

9. Daarbij komt nog dat de appreciatiebevoegdheid van de burgemeester en de technische ambtenaren verscheidene facetten vertoont. Het is de toezichthoudende overheid die de vraag beoordeelt of een inrichting wordt geëxploiteerd conform de vergunnings- en exploitatievoorwaarden. Alleen zij spreekt zich uit over een mogelijk gevaar voor mens en milieu. En tenslotte is het diezelfde overheid die bij vaststelling van een inbreuk apprecieert of maatregelen moeten worden genomen, en zo ja, welke (Denys, M., Flamey, P., Schofer, B., Ghysels, J., Empereur, E. en Janssens, V., *o.c.*, 201-202).

10. Vreemd genoeg kwam de Raad van State in twee arresten tot een andere, en eigenlijk ook weinig genuanceerde visie. In het arrest-Funtastic (R.v.St., 1 april 1993, nr. 42.524, *T.M.R.*, 1993, 235) overwoog de Raad namelijk dat «verwerende partij (bedoeld werd de burgemeester) op grond van artikel 65, § 1, eerste lid, de gewraakte dwangmaatregel dan ook kon en zelfs moest nemen» (cursivering door de auteur), een overweging die later, in vrijwel dezelfde bewoordingen, werd herhaald in het arrest-Chip Amusement (R.v.St., 14 oktober 1993, nr. 44.502). Een reden voor dat hoogst bevreemdend standpunt zou volgens Verhoeven kunnen zijn dat de Raad eigenlijk niet een verzuim van de burgemeester heeft moeten laken. Integendeel, het opleggen van een dwangmaatregel werd erdoor goedgekeurd en de schorsing afgewezen (Verhoeven, A., «Milieumeldingen: het recht en de praktijk», in *Milieuvergunningen en milieumeldingen. Recht en praktijk*, Billiet, C. (red.), LeuVeM, *Milieurecht-standpunten*, nr. 5, Brugge, Die Keure, 1994, 118).

11. Ofschoon het in de twee gevallen om schorsingszaken ging, stuitten beide uitspraken op nogal wat kritiek, niet het minst door de minister van Leefmilieu die, ondervraagd over de gevolgen van het arrest-Funtastic, in de Vlaamse Raad daarover en terecht (in dezelfde zin Verhoeven, A., *o.c.*, 117) het volgende zei: «Uit voormelde decretale bepalingen kan afgeleid worden dat het de bedoeling van de decreetgever was de burgemeester inderdaad een zekere beoordelingsvrijheid te geven, met betrekking tot het al of niet treffen van bedoelde dwangmaatregel. Dit betekent dat elke situatie op dit vlak individueel dient te worden beoordeeld.» En voorts merkt de minister op: «Aangezien het hier slechts om een arrest gaat in een schorsingsprocedure lijkt het mij voorbarig hieruit thans conclusies te trekken. Uit het arrest ten gronde zal moeten blijken in welke mate de Raad van State haar stelling al dan niet handhaaft en bijkomend motiveert» (*Vr. en Antw.*, *VL.R.*, 1993-94, 13 december 1993, p. 109 - *Vr. nr. 7*, Barbe, L.; zie ook de rubriek van Deketelaere, M., «Vlaamse Raad-Vragen en antwoorden», *Mil. Info*, 1994, nr. 1, 17-18 en X, «Handhavingsrol van de burgemeester», *Mil. Bedr.*, 3 maart 1994, nr. 5, 5/5-5/6).

12. Dat alvast in de zaak-Funtastic niet op een uitspraak ten gronde diende te worden gewacht, blijkt uit bovenstaand arrest en vooral wat ons aanbelangt de passus «(...) dat overeenkomstig artikel 65 van Vlarem de burgemeester, wanneer hij vaststelt dat een vergunningsplichtige inrichting zonder vergunning wordt geëxploiteerd ambtshalve de onmiddellijke sluiting van die inrichting kan opleggen». Dat het bovendien niet om een alleenstaand geval gaat, moge verder blijken uit het meer recente arrest-The Zone III (R.v.St., 21 april 1994, nr. 46.975): «(Overwegende) dat de verzoekende partij niet betwist niet over de vereiste milieu-

vergunning te beschikken; dat de verwerende partij (*bedoeld werd de burgemeester*) op grond van de aangehaalde bepaling (*zijnde artikel 65, § 1, Vlarem I*) de bestreden dwangmaatregel dan ook kon nemen».

13. Wat mag daaruit nu worden afgeleid? Gaat het om een werkelijke ommekeer in de jurisprudentie van de Raad van State of heeft hij veeleer wat gas teruggenomen zonder ten gronde van standpunt te zijn veranderd? Sommigen zoals Lanckswaert zijn vooralsnog voorzichtig en argumenteren dat de Raad niet echt de problematiek van de aard van 's burgemeesters dwangbevoegdheid heeft uitgediept (Lanckswaert, *o.c.*, p. 78, nr. 55). Anderen beschouwen dan weer ondubbelzinnig de bekritiseerde jurisprudentie als een interpretatie contra legem (Verhoeven, A., *o.c.*, 118) en leiden uit de bewoordingen van het Decreet Milieuvergunning af dat de burgemeester wel degelijk over een marge van beoordelingsvrijheid beschikt, op zijn minst in de keuze van de te nemen maatregelen (Heyman, J., *art.cit.*, p. 286, nr. 32).

14. Het lijkt geen twijfel dat de toezichthoudende ambtenaar, waaronder de burgemeester, over een zekere vrijheid moet kunnen beschikken om de vergunningssituatie correct in te schatten en de gepaste maatregelen te treffen. Dwangmaatregelen leggen immers het exploitatie- en eigendomsrecht van de bedrijfsleider drastisch aan banden, of maken het bij verzegeling of gedwongen stopzetting van de bedrijfsactiviteiten zelfs totaal onmogelijk. Juist daardoor moet ieder geval apart worden onderzocht en op concrete elementen beoordeeld, wat precies een zekere ruimte tot appreciatie veronderstelt. Niet alleen in de vraag of dwangmaatregelen genomen moeten worden, maar eveneens in de keuze ervan.

15. Betekent zulks dan dat de burgemeester niet verplicht kan worden tot een handelend optreden? Op het eerste gezicht zou men inderdaad geneigd zijn te denken dat een rechter geen verplichting kan opleggen tot het nemen van dwangmaatregelen (in die zin Rb. Leuven (kort geding), 18 november 1993, B.R.K. 10.936 (onuitg.), *Mil.Bedr.*, 17 maart 1994, nr. 6, 6/8). Niets is echter minder waar. Als de rechter in concreto vaststelt dat een overheid verzuimt te handelen of op te treden, kan hij gebruik makende van zijn positieve injunctiebevoegdheid die overheid toch een bevel geven. Een dergelijk bevel strekt er dan toe een schending van een burgerlijk recht te voorkomen, zo nodig te herstellen (meer daarover bij Opdebeek, I., *o.c.*, pp. 233-234, nr. 458). De overheid aan wie een discretionaire bevoegdheid is toegewezen, moet immers die bevoegdheid aanwenden in het algemeen belang. Het niet-handelen maakt also een schuldig verzuim uit waardoor schade kan worden berokkend aan derden. De rechter die een nalatige burgemeester tot het nemen van dwangmaatregelen verplicht, gaat zodoende niet in tegen de wil van de decreetgever, doch doet ze integendeel naleven (in dezelfde zin Opdebeek, I., *o.c.*, p. 47, nr. 88, en 49-50, nrs. 92-93).

Jan Heyman
Adviseur Vlaamse Milieumaatschappij
Wetenschappelijk medewerker Instituut voor Milieurecht
(K.U. Leuven) en toegevoegd onderzoeker METRO (R.U.
Limburg-Maastricht).

HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL

8e KAMER – 8 JUNI 1994

Voorzitter: de h. Londers

Advocaten: mrs. Weber loco Bourtembourg en De Necker
loco Flieger

Strafvordering – Opsporingsonderzoek – Beslag – Beoordeling – Kort geding – Bevoegdheid

In het kader van het opsporingsonderzoek komt het alleen aan de procureur des Konings toe te oordelen in het belang van de strafvordering of de in beslag genomen zaken gediend hebben of bestemd zijn om een misdrijf te plegen, dan wel dat ze eruit voortgekomen schijnen te zijn of kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen.

De rechter in kort geding kan zich niet in de plaats van de door de wet aangewezen magistraat stellen om die beoordeling te doen ter bescherming van de persoonlijke belangen van de eiser in kort geding.

Belgische Staat t/ N.V. S.

Overwegende dat de oorspronkelijk door geïntimeerde ingestelde vordering, zoals uiteindelijk geformuleerd in conclusies, ertoe strekte:

- primair, de procureur des Konings te Brussel te veroordelen over te gaan tot opheffing van de verzegeling van de toestellen «International Toote», uitgevoerd op 23 juni 1993, dit binnen 24 uur na de uitspraak van de te wijzen beschikking of na de betekening ervan indien ze bij verstek wordt uitgesproken,

- subsidiair, appellant te horen veroordelen de procureur des Konings te Brussel uitdrukkelijk te bevelen om voornoemde verzegeling te lichten, dit onder verbeurte van een dwangsom van 100.000 fr. per dag vertraging en per toestel,

- nog meer subsidiair, de schorsing van de uitwerking te bevelen van de voornoemde verzegelingsmaatregel in afwachting van een definitieve beslissing ten gronde, op straffe van verbeurte van een dwangsom van 100.000 fr. hoofdelijk door appellant en de procureur des Konings, per dag vertraging en per toestel;

Overwegende dat de eerste rechter de vordering ongegrond heeft verklaard in zoverre zij gericht was tegen de procureur des Konings en deels gegrond in zoverre zij gericht is tegen appellant; (...)

I. De feiten

Overwegende dat geïntimeerde een lunapark met attracties en amusementsspelen exploiteert (...);

dat in dit lunapark drie speelautomaten van het type «International Toote» staan opgesteld;

dat op 23 juni 1993, in opdracht van de procureur des Konings te Brussel, deze drie toestellen door de gerechtelijke politie ter plaatse in beslag werden genomen via de verzegeling ervan;

Overwegende dat geïntimeerde op 2 juli 1993 tot dagvaarding in kort geding is overgegaan;

II. In rechte

...

Overwegende dat de rechter in kort geding vermag overeenkomstig artikel 584, eerste lid, Ger.W., in de gevallen die hij spoedeisend acht en bij voorraad, aan de overheid zodanige maatregelen opleggen, middels een gebod of een verbod, teneinde aan een ogenschijnlijke onrechtmatige aantasting van een subjectief recht een einde te stellen dan wel deze te voorkomen (Cass., 21 oktober 1982, *Pas.*, 1983, I, 251; Cass., 21 maart 1985, *Pas.*, 1985, I, 908; Cass., 20 september 1990, *Pas.*, 1991, I, 59; Cass., 19 april 1991, *Pas.*, 1991, I, 751);

dat dit, in beginsel, niet anders is in strafzaken, wanneer, zoals in casu, de ogenschijnlijke onrechtmatige handeling uitgaat van het openbaar ministerie en verband houdt met de uitoefening van de strafvordering;

dat evenwel, gelet op het suppletief karakter van het gerechtelijk privaatrecht verwoord in artikel 2 Ger.W., de bevoegdheid van de rechter in kort geding ophoudt wanneer zijn optreden onverenigbaar is met de wetten en beginselen die de bevoegdheid van de strafgerechten regelen (Ch. Van Reepinghen, *Verslag van de Gerechtelijke Hervorming*, blz. 237; conclusie van procureur-generaal Velu voor het hier-voor geciteerde arrest van het Hof van Cassatie van 21 maart 1985, in het bijzonder randnummers 20 t/m 23) of die de strafvordering beheersen (Cass., 27 juni 1986, *Pas.*, 1986, I, 1331; J. De Codt, «L'autonomie du droit pénal et la juridiction des référés», *R.D.P.*, 1991, 225, nr. 14; A. De Nauw, «Recente tendensen in het onderzoek in strafzaken», *Panopticon*, 1988, nr. 84; R. Verstraeten, *De burgerlijke partij en het gerechtelijk onderzoek. Het slachtoffer in het strafproces*, 195);

Overwegende dat uit de overgelegde stukken blijkt dat te dezen de speelautomaten in beslag werden genomen door een inspecteur van gerechtelijke politie ingevolge een opdracht van de procureur des Konings te Brussel;

dat deze handeling niet werd verricht in het kader van een gerechtelijk onderzoek, noch naar aanleiding van een ontdekking op heterdaad, maar in het kader van een opsporingsonderzoek;

dat algemeen wordt aangenomen dat, in het kader van een dergelijk onderzoek, de procureur des Konings en in zijn opdracht de officieren en agenten van gerechtelijke politie, gerechtigd zijn o.m. tot inbeslagneming over te gaan van de zaken bepaald in artikel 35 Sv. (J. De Peuter, «Het beslag in strafzaken», in *Strafrecht voor rechtspractici*, 66 e.v.; M. Franchimont, A. Jacobs en A. Masset, *Manuel de procédure pénale*, 239 en 240; L. Viaene, *Huiszoeking en beslag in strafzaken*, A.P.R., nrs. 77 en 78);

dat het m.a.w. in het kader van het opsporingsonderzoek enkel aan de procureur des Konings toekomt te oordelen, in het belang van de strafvordering en dus in het algemeen belang, of de in beslag genomen zaken gediend hebben of bestemd zijn om een misdrijf te plegen, dan wel dat ze er schijnen uit voortgekomen te zijn of kunnen dienen om de waarheid aan de dag te leggen;

dat de rechter in kort geding zich niet in de plaats van de door de wet aangeduide magistraat kan stellen om deze beoordeling over te doen ter bescherming van de persoonlijke belangen van de eiser in kort geding;

Overwegende dat de omstandigheid dat het beslag slechts geheven kan worden ingevolge een beslissing van de magistraat die er opdracht toe gegeven heeft of door de rechter

ten gronde, geen inbreuk vormt op artikel 6, lid 1, E.V.R.M. (Cass., 27 juni 1986, hiervoor reeds geciteerd);

dat het door geïntimeerde ingeroepen artikel 13 E.V.R.M. slechts een «afgeleid» recht is, nu het een schending impliceert van een der rechten en vrijheden die in het verdrag zijn opgenomen en dergelijke schending niet blijkt;

Overwegende dat appellant dan ook terecht besluit tot de onbevoegdheid van de rechter in kort geding;

...

NOOT – *De rechter in kort geding en de verzegeling in strafzaken*

1. Het arrest behandelt de vraag of de burgerlijke rechter in kort geding bevoegd is om uitspraak te doen over het opheffen van een verzegeling in strafzaken. Naar luid van artikel 38 Sv. is de verzegeling slechts de materiële uitvoeringswijze van het beslag (cf. art. 38 Sv.: «De in beslag genomen voorwerpen worden gesloten en verzegeld, indien het mogelijk is»).

2. Het lijkt geen twijfel dat hier eigenlijk het beslag zelf betwist wordt, omdat men de verzegelde speelautomaten verder wil laten «renderen». Het beslag werd gelegd in het kader van een gewoon opsporingsonderzoek, bevolen door een magistraat van het openbaar ministerie. De vraag of een beslag buiten de gevallen van ontdekking op heterdaad of daarmee gelijkgestelde gevallen tijdens een opsporingsonderzoek wel kan worden gelegd, kwam in het arrest niet aan bod. Gaat het hier om een jurisdictionele handeling, een eenvoudige daad van informatie of moeten we er een statuut «sui generis» aan verbinden? Wat er ook van zij, de beslaglegging is een gevestigde praktijk, die in talloze bijzondere wetten bevestigd wordt (cf. J. De Peuter, *Comm. Strafrecht*, «Beslag in strafzaken», 5 e.v.).

3. De bevoegdheidsproblematiek die aan bod komt in het arrest, vormt al lang de inzet van een hevige betwisting tussen traditionalistische penalisten en advocaten die de bevoegdheid van de rechter in kort geding willen uitbreiden als ultiem wapen in hun strijd met de «almachtige» onderzoeksrechters en parketmagistraten (zie dienaangaande i.h.b. Storme, M., «Het kort geding kan ook in strafzaken», in *Liber Amicorum Jules D'Haenens*, 277 e.v., Marchal, P., «De rechter in kort geding en de strafvordering», in *Liber Amicorum Chatel*, 317 e.v., Verstraeten, R., *De Burgerlijke partij en het gerechtelijk onderzoek. Het slachtoffer in het strafproces*, 191 e.v., Vandeplas, A., «De rechter in kort geding en de voorlopige hechtenis», *R.W.*, 1983-84, 721).

4. De rechtspraak van het Hof van Cassatie waarnaar het arrest verwijst is als volgt geëvolueerd. Aanvankelijk hield het Hof nog de deur dicht voor de tussenkomst van de burgerlijke rechter (zie Cass., 23 april 1982, *Arr.Cass.*, 1981-82, 1021) door te beslissen dat de burgerlijke rechter zich niet mag inlaten met het opsporen, vaststellen, onderzoeken, vervolgen of berechten in strafzaken. Daarna kwam er het veelbesproken arrest van 21 maart 1985 waarin werd aangenomen dat de burgerlijke rechter wel kan optreden in strafzaken voor zover dit niet onverenigbaar is met de regels die de «bevoegdheid» van de strafgerechten beheersen. (Cass., 21 maart 1985, met de conclusie van advocaat-generaal Velu, in *Pas.*, 1985, I, 908; voor de bespreking hiervan zie, Verstraeten, R., o.c., 194 e.v.).

5. Ruim een jaar later leek het Hof op deze visie terug te keren in zijn arrest van 27 juni 1986, waarin het besliste dat de burgerlijke rechter in strafzaken slechts kan optreden voor zover de regels van de strafvordering er zich niet tegen verzetten. (Cass., 27 juni 1986, *R.W.*, 1986-87, 1681). Men is het evenwel niet eens over de draagwijdte van dit arrest. Sommigen wezen erop dat het middel waarin het eerder door het Hof van Beroep te Antwerpen geformuleerde voorbehoud omtrent de bevoegdheid van de burgerlijke rechter door het hoogste hof werd verworpen omdat het feitelijke grondslag miste zodat men uit het cassatiearrest onmogelijk definitieve besluiten kan trekken (zie Marchal, P., o.c., 325; anders: R. Declercq, *Beginnelen van de strafrechtspleging*, Kluwer, 1994, 162 en Denauw, A., «Recente tendenzen in het onderzoek in strafzaken», *Panopticon*, 1988, (217) 242, evenals Verstraeten, R., o.c., 296).

6. Het besproken arrest sluit ons inziens terecht aan bij het arrest van het Hof van Cassatie van 27 juni 1986. De regels van het strafproces en meer bepaald art. 35 Sv. verhinderen dat de rechter in kort geding zich in de plaats stelt van de procureur des Konings om te oordelen over de opportuniteit van een beslagmaatregel in het kader van een opsporingsonderzoek. Bovendien zijn er ook praktische bezwaren. Zo verzet het geheim karakter van het vooronderzoek zich tegen een eventuele mededeling van het opsporingsonderzoek ten behoeve van de debatten in kort geding. (Zie Morlet, P., «Des recours contre les ordonnances du juge d'instruction», *R.D.P.*, 1988, 165-166).

7. Rest dan nog de vraag hoe men dient tegemoet te komen aan de bezorgdheid die ook door Velu werd uitgedrukt in zijn advies bij het cassatiearrest van 21 maart 1985, nl. de totale afwezigheid van rechtsbescherming voor de beslagene in geval van beslag tijdens het opsporingsonderzoek. Ruimer gesteld rijst de vraag tot wie men zich zal richten indien men tijdens een vooronderzoek ernstig en onrechtmatig geschaad is door een opsporingshandeling m.b.t. zijn goederen.

8. Men moet trouwens vaststellen dat zelfs in geval van beslag op initiatief van de onderzoeksrechter tijdens een gerechtelijk onderzoek, waar het probleem niet zo scherp wordt aanvoeld, pogingen om een soort van «beroep» in het leven te roepen bij de kamer van inbeschuldigingstelling veelal in de kiem worden gesmoord (zie hierover i.h.b. Declercq, R., o.c., 161, nr. 198; Declercq, R., *Onderzoeksgerechten*, A.P.R. nrs. 440-442; Schuind G., *Traité pratique de droit criminel*, 1981, I, 132 A, en eveneens Morlet, P., o.c., 161 e.v.).

De artikelen 6, lid 1, en 13 E.V.R.M. bieden de beslagene geen oplossing hoewel men nooit weet welke konijnen er nog uit deze toverhoed te voorschijn kunnen komen.

9. Nu de «brave burger beslagene» voor zijn rechtsbescherming nergens terecht kan, zoekt de wetgever naar een oplossing. *De lege ferenda* kan verwezen worden naar het voorstel van de Commissie Strafprocesrecht, ook wel de Commissie Franchimont genoemd, opgericht als gevolg aan het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en terrorisme werd georganiseerd.

10. Het voorontwerp van wet tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek behelst o.m. de inlassing van een artikel 28sexies in het Wetboek van Strafvordering dat als volgt luidt: «Onverminderd de bepalingen in de bijzondere wetgevin-

gen, kan iedereen die ernstig en onrechtmatig geschaad wordt door een opsporingshandeling met betrekking tot zijn goederen, er aan de procureur des Konings de staking van vragen. Het verzoekschrift wordt neergelegd bij de secretaris van het parket en ingeschreven in een hiertoe bestemd register. Het houdt keuze van woonplaats in. De procureur des Konings doet hierover uitspraak binnen tien dagen na de neerlegging. De gemotiveerde beslissing wordt ter kennis gegeven aan de verzoeker op de gekozen woonplaats.»

11. Tegen een verwerping kan beroep worden ingesteld bij de kamer van inbeschuldigingstelling binnen vierentwintig uur na de dag van de kennisgeving van de beslissing aan de verzoeker en bovendien kan de verzoeker de kamer van inbeschuldigingstelling zelf adiëren indien de procureur geen beslissing heeft genomen binnen tien dagen (zie analoge bepaling m.b.t. de onderzoekshandelingen m.b.t. de goederen door de onderzoeksrechter in nieuw art. 61ter).

Het debat over dit voorstel is nu volop aan de gang met een uitgebreide raadpleging van advocaten en magistraten en het is positief te noemen dat er na zoveel jaren een oplossing op komst is zodat belanghebbenden niet langer machteloos staan tegen een eventueel onbesuisd optreden van het parket of van de onderzoeksrechter. Het is onzes inziens ook redelijk dat de noodzakelijke controle op de handelingen van parket en onderzoeksrechter inzake de goederen binnen de strafrechtelijke sfeer en dus niet voor de burgerlijke rechter of rechter in kort geding zijn beslag krijgt.

G. Billioux
F. Clarysse

HOF VAN BEROEP TE ANTWERPEN

4e KAMER – 27 SEPTEMBER 1994

Voorzitter: mevr. Bosmans

Raadsheren: de hh. Dirix en Adriaensens

Advocaten: mrs. Rosendaal en Van Doosselaere

Beslag en executie – Bewarend scheepsbeslag – Opeenvolgend beslag (art. 1469, § 3, Ger.W.)

Het verbod voor een schuldeiser om voor dezelfde schuldvordering een tweede beslag te leggen op het schip of een ander schip dat aan dezelfde eigenaar toebehoort, geldt slechts wanneer ter opheffing van het eerst gelegde beslag een borgtocht of zekerheid was gesteld en deze borgtocht of zekerheid is vrijgegeven of ontoereikend is geworden.

N. Ltd t/ R. S.A.

Overwegende dat geïntimeerde ingevolge de beschikking van 23 augustus 1994 op eenzijdig verzoekschrift verleend door de beslagrechter te Antwerpen op dezelfde datum bewarend beslag liet leggen op het ms. «River Oji», gelegen in de haven van Antwerpen aan de Scheldekaai nr. 27; dat dit beslag werd gelegd tot zekerheid van een beweerde vordering van geïntimeerde ten belope van 119.737.000 fr. wegens hulp en berging van het ms «River Majidun» toebehorend aan appellante; dat dit schip strandde voor de kust van Las Palmas en geïntimeerde de opdracht kreeg om de aanwezige

bunker en andere milieuverontreinigende restanten van boord te verwijderen;

Overwegende dat de eerste rechter het derdenverzet van appellante gericht tegen de beschikking van 23 augustus 1994, ontvankelijk doch ongegrond verklaarde;

Overwegende dat het hoger beroep ertoe strekt de bestreden beschikking te horen vernietigen en de oorspronkelijke vordering te horen inwilligen, nl. de intrekking van de beschikking van 23 augustus 1994 en de opheffing van het krachtens die beschikking gelegde beslag op het ms «River Oji»;

Overwegende dat voor haar schuldvordering m.b.t. de berging van het ms. «River Majidun» door geïntimeerde reeds een bewarend beslag werd gelegd op een ander schip van appellante, nl. het zusterschip ms. «River Ogbese», in de haven van Las Palmas; dat hiertoe machtiging werd verleend door de Spaanse rechter (vonnis Rechtbank van Las Palmas, 5 mei 1994); dat blijkens de toelichting verstrekt door de partijen dit beslag nog steeds gehandhaafd blijft en dat inmiddels geen borgstelling of andere zekerheid werd verstrekt tot opheffing ervan; dat verder blijkt dat naar Spaans recht de beslagprocedure tevens de rechtsingang uitmaakt voor de bodemprocedure;

Overwegende dat over het bestaan van een «zeevordering» in de zin der wet die beantwoordt aan de kwaliteiten voor het leggen van het beslag geen betwisting kan bestaan; dat klaarblijkelijk evenmin nog betwisting bestaat over het eigendomsrecht van het ms. «River Oji»; dat ook de argumentatie voor de eerste rechter betreffende het instellen van een procedure voor de bodemrechter als achterhaald moet worden beschouwd; dat deze vordering wel degelijk werd ingesteld en dat wordt toegegeven dat de beslagene daar niet is verschenen; dat de betwisting, zoals voor de eerste rechter, zich toespitst op de uitlegging van het bepaalde in art. 1469, § 3, Ger.W.;

...

Overwegende dat art. 1469, § 3, Ger.W. (art. 3, 3°, Verdrag) het principieel verbod van opeenvolgend beslag formuleert; dat deze bepaling zo gelezen moet worden dat het verbod onderworpen is aan de cumulatieve voorwaarde van een beslag (of een dreigend beslag) en het verstrekken van borgtocht of zekerheid; dat het tweede lid in die hypothese een nieuw beslag toelaat wanneer de gestelde zekerheid werd vrijgegeven of wanneer deze ontoereikend is gebleken;

Overwegende dat deze interpretatie strookt met de tekst van de wet en het verdrag en met de ontstaansgeschiedenis ervan; dat beide alinea's op elkaar aansluiten; dat uit de voorbereidende teksten blijkt dat de opstellers van het verdrag klaarblijkelijk de hypothese voor ogen hebben gehouden van een beslag dat werd opgeheven (of voorkomen) door het verstrekken van een zekerheid; dat dit ook de uitzondering in de tweede alinea verklaart; dat deze uitzondering het gevolg was van een amendement van de Franse delegatie die van oordeel was dat de mogelijkheid van een opeenvolgend beslag toch open gehouden moest worden wanneer de schuldeiser een eerste beslag heeft opgeheven (of het niet heeft gelegd) wegens een door de beslagene verstrekte zekerheid die achteraf ontoereikend is gebleken; dat met «zekerheid» klaarblijkelijk niet het beslag zelf wordt bedoeld, maar een persoonlijke of zakelijke zekerheid; dat een beslag immers geen voorrecht of preferentie verleent; dat zowel in

de wet als in het verdrag het beslag *en* het verstrekken van de zekerheid telkens in één adem worden genoemd;

Overwegende dat aan het verschil tussen het «vragen» van een zekerheid (eerste alinea) en het «stellen» van een zekerheid (tweede alinea) in art. 1469 Ger.W. geen doorslaggevende betekenis kan worden gehecht;

Overwegende dat in ieder geval het niet verstrekken van een borgtocht of een andere zekerheid na het eerste beslag, beschouwd moet worden als een «geldige reden» die een tweede beslag wettigt, zulks mede gelet op de klaarblijkelijk benarde financiële situatie waarin appellante zich bevindt;

Overwegende dat derhalve het beslag door geïntimeerde rechtsgeldig kon worden gelegd en het eerste vonnis niet voor kritiek vatbaar is;

...

CORRECTIONELE RECHTBANK TE HASSELT

18e KAMER – 14 APRIL 1994

Voorzitter: de h. Penders

Rechters: de hh. Heeren en Vanhout

Openbaar ministerie: de h. Driesen

Advocaten: mrs. Miscovic loco Gilkens, Ilsbroucx loco Knapen en Boutsen

Burgerlijke partij – Burgerlijke-partijstelling – In hoger beroep

Als de ziekteverzekeraar, gesubrogeerd in de rechten van het slachtoffer, zich voor de eerste rechter regelmatig heeft aangesteld als burgerlijke partij, kan het slachtoffer zich in hoger beroep alsnog zelf in eigen naam burgerlijke partij stellen.

B. t/ L.C.M. en H.

Het hoger beroep van de B.P.L.C.M. is regelmatig naar de vorm en is tijdig ingesteld; het is derhalve ontvankelijk.

Bij eisuitbreiding, ingesteld bij appelconclusie, vordert de B.P.L.C.M. tevens de aanstelling van een geneesheer-deskundige teneinde haar verzekerde Jan H. te onderzoeken. Deze eisuitbreiding is ontvankelijk.

Ter zitting van 17 februari 1994 heeft mr. Boutsen akte gevraagd van zijn burgerlijke partijstelling namens Jan H. en heeft in die zin conclusie genomen.

...

Op burgerlijk gebied

De rechtbank in hoger beroep is van oordeel dat beklagde voor 2/3e en Jan H. voor 1/3 aansprakelijk dient te worden gesteld voor de totstandkoming van het ongeval.

...

De eisuitbreiding van de L.C.M. strekkende tot aanstelling van een geneesheer-deskundige teneinde Jan H. te onderzoeken is gegrond zoals hierna bepaald.

De burgerlijke rechtsvordering, ingesteld door Jan H. in eigen naam, thans voor het eerst in hoger beroep is ontvankelijk.

De beoordeling van de aansprakelijkheidsvraag m.b.t. Jan H. was reeds aan de orde bij de behandeling van de zaak voor de eerste rechter, gezien de aanwezigheid in het debat van de

B.P.L.C.M. als ziekteverzekeraar gesubrogeerd in de rechten van Jan H.

De burgerlijke rechtsvordering die wordt ingesteld door iemand die als gesubrogeerde in de plaats treedt van de getroffene, zoals in casu de verzekeringsinstelling die aan de getroffene ziekte- en invaliditeitsuitkeringen heeft toegekend, staat bovendien niet los van de burgerlijke rechtsvordering van de getroffene; zij is diens rechtsvordering zelf (Cass., 24 september 1986, *A.C.*, 1986-87, 105; Cass., 16 mei 1989, *A.C.*, 1988-89, 1071).

De rechtbank is derhalve van oordeel dat in deze specifieke situatie, namelijk in het geval waarbij de gesubrogeerde van het slachtoffer reeds van de aanvang af partij was in het geding, een uitzondering kan worden gemaakt op het beginsel dat een burgerlijke-partijstelling van het slachtoffer in eigen naam voor het eerst voor het appelgerecht niet mogelijk is.

Bij gebreke aan overlegging van bewijsstukken m.b.t. gedane uitgaven en kosten, krijgt de B.P. Jan H. een provisie van 75.000 frank in afwachting van het deskundig onderzoek.

NOOT – Over de burgerlijke-partijstelling voor het eerst in hoger beroep

1. In het geannoteerde vonnis verklaarde de correctionele rechtbank, rechtsprekend in hoger beroep, de burgerlijke-partijstelling van het slachtoffer voor het eerst in hoger beroep ontvankelijk, dit op grond van de overweging dat de «aansprakelijkheidsvraag» reeds voor de eerste rechter aan de orde was bij de behandeling van de vordering van de in de rechten van het slachtoffer gesubrogeerde ziekteverzekeraar, die zich wél burgerlijke partij had gesteld voor de politierechtbank.

Naar aanleiding van die bedenkelijke beslissing lijkt het nuttig even stil te staan bij de regels inzake de ontvankelijkheid van de burgerlijke-partijstelling in het algemeen en de procedurele gevolgen van de wettelijke subrogatie in het bijzonder.

2. Overeenkomstig artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering kunnen de benadeelden zich in elke stand van het geding, tot de sluiting van de debatten, burgerlijke partij stellen. Met «debatten» wordt hier bedoeld de debatten voor de eerste rechter (Haus, J.J., *Principes généraux du droit pénal belge*, II, 1879, 596, nr. 1401 in fine en voetnoot 32): een burgerlijke-partijstelling voor het eerst in hoger beroep is in principe uitgesloten. Slechts weinig arresten hebben aan deze basale regel moeten herinneren (Cass., 21 oktober 1929, *Pas.*, 1929, I, 333; Luik, 25 oktober 1922, *Jur.Liège*, 1923, 100; cf. voorts Declercq, R., *Strafvordering*, II, 1987, 272; D'Haenens, J., *Belgisch strafprocesrecht*, 1985, 159; R.P.D.B., v° «Action civile», nr. 147; Van Roye, R., *Manuel de la partie civile*, 1945, nr. 158; Verstraeten, R., *Handboek strafvordering*, 1993, nr. 1408; zie, voor een uitzondering – die de regel bevestigt – artikel 38, § 1, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 betreffende de hulp van de Staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden).

Er dient nochtans voorbehoud te worden gemaakt voor de gevallen van evocatie van de zaak door de appelrechter (art. 215 Sv.): in dat geval kan de burgerlijke partij wel haar vordering voor het eerst voor de appelinstantie instellen (Cass., 20 juni 1932, *Pas.*, 1932, I, 193; Cass., 11 december 1967,

A.C., 1968, 518; *R.P.D.B.*, Compl. I, v° «Appel en matière répressive», nrs. 785-788).

3. Terloops zij aangestipt dat de burgerlijke-partijstelling voor het eerst in de procedure op verzet blijkbaar wel toegelaten is (Cass., 14 juli 1902, *Pas.*, 1902, I, 315, met de conclusie van eerste adv.-gen. Van Schoor; Cass., 20 oktober 1924, *Pas.*, 1924, I, 550, en voetnoot 1 onder dit arrest; vgl. Van Roye, R., *o.c.*, nr. 156). Deze stelling wordt in de rechtsleer bekritiseerd (Declercq, R., «Enkele aspecten van de devolutieve werking van het verzet in strafzaken», in *Liber Amicorum Frédéric Dumon*, I, 1983, (383), 403-404; Vandeplas, A., «Over verzet in strafzaken», *R.W.*, 1972-73, (1793), 1803-1804, nrs. 15 en 16).

4. De regel van (het recht op) de dubbele aanleg is echter – ook in strafzaken – geen algemeen rechtsbeginsel (cf. bv. Cass., 4 juni 1986, *A.C.*, 1985-86, nr. 618), zodat het principiële verbod van een burgerlijke-partijstelling voor het eerst in hoger beroep vanuit formeel oogpunt niet louter op grond van deze «regel» kan worden verantwoord (vgl. nochtans de oude Franse cassatierechtspraak: Cass.fr., 14 juli 1841, geciteerd door eerste adv.-gen. Van Schoor in zijn conclusie voor Cass., 14 juli 1902, *Pas.*, 1902, I, (315), 317-318; Cass.fr., 12 februari 1904, *Pas.*, 1905, IV, 24; ook Declercq, R., «Enkele aspecten van de devolutieve werking van het verzet in strafzaken», *l.c.*, 403). Het lijkt dan ook gezonder het verbod te analyseren als een loutere toepassing van de voorschriften m.b.t. aanhangigmaking en de ontvankelijkheid van de burgerlijke rechtsvordering (die weliswaar vaak het recht op een dubbele aanleg tot gevolg zullen hebben) – te dezen van het in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering neergelegde principe.

5. In de onderhavige zaak had alleen het ziekenfonds zich burgerlijke partij gesteld voor de politierechtbank (n.a.v. de wettelijke subrogatie in de rechten van de belanghebbende, cf. het vierde lid van art. 76*quater*, § 2 (oud art. 70, § 2) van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, thans art. 136, § 2, vierde lid, van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet, *B.S.*, 27 augustus 1994, (21524 en 21536), 21613). Dit was voor de correctionele rechtbank reeds voldoende om de burgerlijke-partijstelling van het slachtoffer zelf voor het eerst in hoger beroep ontvankelijk te verklaren.

6. Zoals bekend stelt de verzekeringsinstelling die voor de strafrechter van de aansprakelijke derde de terugbetaling vordert van de uitkeringen die zij aan het slachtoffer verleende en waarvoor zij in diens rechten is gesubrogeerd (althans in oneigenlijke zin, aangezien de hier bedoelde verzekeraars een eigen, wettelijk opgelegde verplichting nakomen) geen eigen rechtsvordering in, maar – d.m.v. een afzonderlijke eis – *de rechtsvordering van de schadelijder zelf* (Cass., 16 september 1987, *A.C.*, 1987-88, nr. 32; Cass., 13 januari 1989, *A.C.*, 1988-89, nr. 284; Cass., 21 maart 1990, *A.C.*, 1989-90, nr. 436; Cass., 29 januari 1992, *A.C.*, 1991-92, nr. 279; De Temmerman, B., «Overzicht van een aantal procesrechtelijke problemen bij diverse vorderingen tot vergoeding van lichamelijke schade», in *Vergoedingen aan slachtoffers van verkeersongevallen*, 1993, (33), 56-57, nr. 94).

7. Te dezen is het de vraag wat de gevolgen zijn van die «vereenzelviging» van de verzekeringsinstelling met het slachtoffer. Die identificatie dient immers steeds te worden geïnterpreteerd in het licht van een concreet procedureel

probleem, zoals bv. de ontvankelijkheid van de vordering van de gesubrogeerde verzekeraar (Cass., 12 juni 1986, *A.C.*, 1985-86, nr. 642; Cass., 28 november 1984, *A.C.*, 1984-85, nr. 202; Cass., 16 mei 1989, *A.C.*, 1988-89, nr. 523; Cass., 29 januari 1992, *A.C.*, 1991-92, nr. 279), de toepasselijkheid van artikel 1084 van het Gerechtelijk Wetboek (Cass., 7 april 1983, *Pas.*, 1983, I, nr. 423, met de conclusie van adv.-gen. Liekendaal; Cass., 12 december 1986, *R.W.*, 1987-88, 1016, met noot S. Raes), alsook de vaststelling van de voorbarigheid van het cassatieberoep op het burgerlijk vlak in strafzaken (art. 416 Sv.: Cass., 12 december 1990, *A.C.*, 1990-91, nr. 194), of nog de omvang van de cassatie bij de vernietiging van de beslissing op de door de benadeelde ingestelde burgerlijke vordering (Cass., 24 september 1986, *A.C.*, 1986-87, nr. 44; Cass., 16 september 1987, *A.C.*, 1987-88, nr. 32).

8. De identificatie van de (rechts)vordering van de gesubrogeerde verzekeraar met (de rechts)vordering van het slachtoffer geldt slechts wanneer en in de mate waarin de verzekeraar van de aansprakelijke derde de terugbetaling vordert *van de uitkeringen waartoe hij jegens het slachtoffer gehouden is* (zie bv. Cass., 28 november 1984, *A.C.*, 1984-85, nr. 202; Cass., 16 mei 1989, *A.C.*, 1988-89, nr. 523; Cass., 29 januari 1992, *A.C.*, 1991-92, nr. 279; vgl. met de draagwijdte van het in het genoemde art. 76*quater*, § 2, van de Z.I.V.-Wet neergelegde cumulatieverbod: Cass., 4 juni 1982, *A.C.*, 1981-82, nr. 594; Cass., 4 mei 1988, *A.C.*, 1987-88, nr. 547; Cass., 18 mei 1992, *A.C.*, 1991-92, nr. 488, met de conclusie van proc.-gen. Lenaerts; Cass., 5 oktober 1992, *A.C.*, 1991-92, nr. 647). Bovendien komt de subrogatie pas tot stand op het ogenblik van het betalen van de prestaties aan het slachtoffer (Cass., 21 maart 1991, *A.C.*, 1990-91, nr. 389, en de verwijzingen in voetnoot 2 onder dit arrest; Van Regenmortel, A., «Cumul van ziekte- en invaliditeitsuitkeringen met arbeidsongevallen – en gemeenrechtelijke vergoedingen», in *Vergoedingen aan slachtoffers van verkeersongevallen*, 1993, (89), 112, nr. 160).

9. De vraag die in het onderhavige geschil aan de orde is, betreft de invloed van de (aldus tot het bedrag van de verleende prestaties beperkte) subrogatie op de vordering die de benadeelde (zelf nog) kan instellen tegen de schuldenaar: benevens de door de ziekteverzekeraar vergoede schade had het slachtoffer te dezen blijkbaar nog andere schadeposten die niet door zijn ziekteverzekeraar werden vergoed (typisch voorbeeld: morele schade).

De correctionele rechtbank meent, op grond van de hierboven aangehaalde cassatierechtspraak i.v.m. de vereenzelviging van de gesubrogeerde verzekeraar met het slachtoffer, dat de «aansprakelijkheidsvraag» reeds voor de eerste rechter «aan de orde» was. Zodoende kon de benadeelde – aldus de rechtbank – zich nog in hoger beroep burgerlijke partij stellen (net alsof de voor het eerst in hoger beroep door de benadeelde ingestelde burgerlijke vordering slechts een uitbreiding van «zijn» vordering betrof, die door zijn ziekteverzekeraar reeds voor de eerste rechter was ingesteld, cf. Verstraeten, R., *o.c.*, nr. 1622; vgl. Cass., 23 december 1992, *A.C.*, 1991-92, nr. 813).

10. De rechtbank lijkt evenwel geen rekening te hebben gehouden met de bedenking dat, vanaf het ogenblik dat de verzekeraar in de plaats van het slachtoffer is getreden (d.w.z. vanaf de betaling van de prestaties, cf. supra nr. 8 in fine), het *vorderingsrecht* (waarvan de hierboven omschreven *rechtsvordering* het voorwerp is, supra nr. 6) *enkel m.b.t. de*

verleende prestaties bij de verzekeringsinstelling berust en niet meer bij het slachtoffer. Deze laatste kan niet met de in zijn rechten gesubrogeerde verzekeraar worden vereenzelvigd wat het gedeelte van zijn schade betreft die niet door deze verzekeraar wordt vergoed en waarmee deze niets te maken heeft (supra nr. 8). Bijgevolg kan geen enkele proceshandeling van de in de rechten van het slachtoffer gesubrogeerde verzekeraar een invloed hebben op de (rechtshandeling inzake de) overige, nog aan het slachtoffer toekomende rechten (zie bv. Cass., 6 mei 1991, *A.C.*, 1990-91, nr. 459; *R.W.*, 1991-92, 572, en de conclusie van proc.-gen. Lenaerts: dagvaarding van de gesubrogeerde ziekteverzekeraar tegen de arbeidsongevallenverzekeraar van het slachtoffer stuit de verjaring niet van de vordering m.b.t. het gedeelte van de schade dat niet door de ziekteverzekeraar is vergoed, die het slachtoffer tegen zijn arbeidsongevallenverzekeraar kan instellen; men vergelijk Cass., 22 juni 1988, *A.C.*, 1987-88, nr. 652, en de strijdige conclusie van het O.M., *ibid.*, 1383-1384; Cass., 23 februari 1990, *A.C.*, 1989-90, nr. 388, *R.W.*, 1990-91, 468).

11. Samengevat: de rechtshandeling van de in de rechten van het slachtoffer gesubrogeerde verzekeraar is de rechtshandeling van het slachtoffer zelf (vereenzelving van de gesubrogeerde met het slachtoffer), doch de rechtshandeling waarover het slachtoffer beschikt om de niet door de gesubrogeerde verzekeraar vergoede schadeposten terug te vorderen, is een afzonderlijke rechtshandeling (geen vereenzelving van het slachtoffer met de gesubrogeerde).

12. Hierbij kan nog worden gewezen op de verwarring die kan ontstaan n.a.v. overwegingen nopens de «enkelvoudigheid» van de schade en van de burgerlijke rechtshandeling van het slachtoffer (cf. noot 3 onder Cass., 24 september 1986, *A.C.*, 1986-87, (nr. 44), 107). Deze overwegingen leggen echter de nadruk op de *eenheid van de onderscheiden schadeposten* (alle bestanddelen van de schade worden immers beschouwd als het ene gevolg van het schadeverwekkende gebeuren), vnl. met het oog op de beoordeling van de mogelijkheid van een cassatieberoep (art. 416 Sv.; Cass., 22 januari 1985, *A.C.*, 1984-85, nr. 299), en niet op de *onderscheiden hoedanigheden* van de eisers (gesubrogeerde verzekeringsinstelling en benadeelde) die de vergoeding ervan vorderen. De bedenking «dat de schade enkelvoudig is» hoort dan ook als premisse niet thuis in een syllogistisch betoog waarin precies wordt nagegaan wat de procedurele gevolgen zijn van het optreden van onderscheiden partijen (de gesubrogeerde en het slachtoffer) die de vergoeding van verschillende schadeposten vorderen.

13. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de beslissing waarbij de burgerlijke-partijstelling door het slachtoffer voor het eerst in hoger beroep ontvankelijk wordt verklaard, niet gerechtvaardigd lijkt: de rechtshandeling die het slachtoffer – te dezen voor het eerst in hoger beroep – instelde, staat in dit opzicht los van de rechtshandeling die de verzekeraar in eerste aanleg instelde. Dat de «aansprakelijkheidsvraag» – in de onderhavige context overigens een bijzonder vaag begrip – reeds voor de eerste rechter aan de orde was bij de behandeling van de vordering van de gesubrogeerde verzekeringsinstelling, kan hieraan niets veranderen.

Steven Van Overbeke

WETGEVING IN KORT BESTEK

Onder de zorg van de Faculteit van de Rechtsgeleerdheid van de V.U.B. (coördinatie prof. dr. M. van Damme)

Dit overzicht betreft de wetgeving bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van oktober 1994 en kwam tot stand met medewerking van G. Debersaques, V. De Saedeleer, R. Strubbe en L. Veny

Algemeen principebesluit ambtenarenzaken

Ter uitvoering van artikel 87, § 4, van de Bijz. Wet van 8 augustus 1980 vaardigde de Koning het nieuwe K.B. van 26 september 1994 houdende algemene principes van het ambtenarenstatuut uit (*B.S.*, 1 oktober 1994). De noodzaak daartoe was gerezen ingevolge de vernietiging door de Raad van State (zie *R.v.St.*, L., 47689, en *R.v.St.*, O., 47690, beide arresten van 31 mei 1994) van het algemene principebesluit van 22 november 1991 (*B.S.*, 24 december 1991; over dit besluit zie o.m. Berckx, P., «De algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren», *T.B.P.*, 1992, 219-255; Gillet, E. en Daurmont, O., «Les principes généraux du statut des agents de l'Etat, des Communautés et des Régions», *J.T.*, 1990, 653-658; Leurquin-De Visscher, F., «Les principes généraux du droit de la fonction publique et la réforme de l'Etat», *Ann.Dr.Louv.*, 1991, p. 333-350).

Rekening houdend met het dictum en de daarmee samenhangende overwegingen van de vernietigingsarresten, voert het nieuwe A.P.-besluit grotendeels dezelfde bepalingen in als het vernietigde koninklijk besluit. Niettemin dient toch te worden gewezen op enkele essentiële verschilpunten in de nieuwe regeling. *Primo* wordt het nationaliteitsvereiste – in beginsel – niet langer aangehouden, hoewel artikel 10 G.W. ook na de grondwetsherziening van 5 mei 1993 ongewijzigd bleef. De toegang tot overheidsbetrekkingen – met uitzondering van die functies die betrekking hebben op hetzij typische overheidsstaken (de magistratuur, de belastingadministratie, de diplomatie, ...), hetzij veiligheidsbetrekkingen (de strijdkrachten, de politie en andere gewapende korpsen), staat nu ook open voor de onderdanen van een lidstaat van de Europese Gemeenschap. De Federale Regering houdt in dit nieuwe A.P.-besluit dus rekening met de draagwijdte van het begrip «overheidsbetrekking» in artikel 48, 4°, E.E.G.-Verdrag, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie (zie onlangs nog *H.v.J.*, 23 februari 1994, *J.T.*, 1994, 71). *Secundo* verdwijnt in de nieuwe rechtspositieregeling het systeem van voorbehouden quota, dat vooraf het maximumaantal ambtenaren zou bepalen die bij evaluatie de meest positieve evaluatie zouden kunnen krijgen. De administratieve rechter achtte in het hierboven vermelde arrest een dergelijk quotastelsel immers in strijd met de rechtsgelijkheid. *Tertio* verhelpen de nieuwe bepalingen een incoherentie die in het vernietigde K.B. waren vervat, meer bepaald i.v.m. de samenstelling van de directieraad en de evaluatie van de hoge administratie. In het nu toepasselijke A.P.-besluit kan elke ambtenarenregeling specifieke procedures vastleggen inzake de evaluatie van hoge ambtenaren. Het besluit opent de mogelijkheid voor de verschillende overheden in de voor hun administratie geldende rechtspositieregeling om te voorzien in

een eigen beroepsprocedure bij de afdanking wegens beroepsongeschiktheid voor alle ambtenaren-generaal. *Quarto* heeft de Federale Regering rekening gehouden met de recente ontwikkelingen in de onderwijsregelgeving in de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, inzonderheid met de regeling van de academische graden en diploma's. *Quinto* speelt het A.P.-besluit in op de grondwetsherziening van 5 mei 1993, rekening houdend met de draagwijdte van artikel 138 Gec. Gw. luidens hetwelk de Franse Gemeenschap haar bevoegdheden kan overdragen aan het Waalse Gewest enerzijds en de Franse Gemeenschapscommissie anderzijds. Derhalve worden de algemene principes in ambtenarenzaken ook van toepassing op de (overgehevelde) ambtenaren van de diensten van de Franse Gemeenschapscommissie. *Sexto* kan op louter wetgevings-technisch vlak worden aangestipt dat het K.B. de nieuwe terminologie hanteert, die voortvloeit uit de recente herziening van de Belgische staatsinstellingen.

Onder verwijzing naar de administratieve rechtspraak (R.v.St., De R., 28466, van 17 september 1987), is aan het K.B. van 26 september 1994 terugwerkende kracht verleend; het besluit is in werking getreden op 7 maart 1992. Het blijft nu maar zeer de vraag of deze handelwijze niet opnieuw zal worden betwist.

L.V

Ambtenarenrecht I

Het tweede K.B. van 26 september 1994 (B.S., 1 oktober 1994) wijzigt op enkele punten vrij fundamenteel het «Statuut Camu» van 2 oktober 1937 (zie hierover o.m. Cloos, P., *Het administratief statuut van het Rijkspersoneel*, Adm. Lex., Brugge, die Keure, 1990, 145 pp.; Berckx, P. en Janvier, R., *Ambtenarenzakboekje*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, ed. 1994, 776 pp.) en dit ingevolge het vernietigingsarrest m.b.t. het K.B. van 22 november 1991 (R.v.St., O., 47691, van 31 mei 1994).

Grosso modo bevat het wijzigingsbesluit van 26 september 1994 nagenoeg identieke bepalingen als het A.P.-besluit van dezelfde datum (zie de bespreking elders in deze rubriek). In tegenstelling tot de vernietigde bepalingen staan de meeste overheidsbetrekkingen in de federale administratie dan ook open voor onderdanen van een E.G.-lidstaat, wordt het betwiste quotastelsel niet langer aangehouden, worden nieuwe regels ingevoerd inzake de evaluatie van de hoge administratie. Op het vlak van de werving van ambtenaren zijn de regels betreffende de diplomavoorwaarden aangepast aan de geldende onderwijsdecreten van de Gemeenschappen; als gevolg hiervan wordt bijlage I van het K.B. van 2 oktober 1937 volledig vervangen.

Evenals voor het A.P.-besluit is aan dit K.B. van 26 september 1994 terugwerkende kracht verleend en heeft het besluit uitwerking vanaf 7 maart 1992, wat de goede werking van de dienst zou moeten verzekeren (vgl. verslag aan de Koning, B.S., 1 oktober 1994, p. 25011). De hierboven vermelde nieuwe Bijlage I vervangt de opgeheven bijlage van het K.B. van 2 oktober 1937 m.i.v. 1 december 1994.

L.V

Gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of produktiestimulerende werking

De wet van 11 juli 1994 (B.S., 4 oktober 1994) wijzigt in belangrijke mate de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale of anti-hormonale werking (B.S., 4 september 1985 en *F.B.W.*, IV.35, hierna de Hormonenwet genoemd).

De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende:

1° de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet tot de stoffen met beta-adrenergische werking (artikel 1 (nieuw) van de Hormonenwet) en tot de stoffen met produktiestimulerende werking waarvan de Koning de lijst vaststelt (art. 3, § 4 (nieuw), van de Hormonenwet). Het opschrift van de wet wordt dan ook dienovereenkomstig aangepast (art. 1 van de wet van 11 juli 1994). Luidens het verslag van de kamercommissie, meenden immers sommige deskundigen dat de beta-adrenergische stoffen of de zogenaamde herverdelers waaronder het beruchte clenbuterol, niet onder het toepassingsgebied van de Hormonenwet konden worden ingepast (*Gedr.St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1225/6, 7), terwijl blijkt dat geneesmiddelen met herverdelende werking oneigenlijk worden gebruikt in de vetmesterij (*Gedr.St.*, Senaat, 1993-94, nr. 1050/2, 2);

2° de verbetering van de controleprocedures. Voortaan kunnen de overtredingen van de Hormonenwet worden opgespoord en vastgesteld door o.m. erkende dierenartsen aangewezen door de minister van Landbouw (artikel 6, eerste lid (nieuw)). Deze dierenartsen hebben evenwel niet dezelfde bevoegdheden als de in artikel 6, eerste lid, aangewezen ambtenaren.

De essentiële elementen van de procedure zijn de volgende (*Gedr.St.*, Kamer, 1993-94, nr. 1225/6, 18-19): de voorlopige inbeslagneming door de aangewezen ambtenaren van alle dieren die vetgemest worden op het bedrijf (artikel 8, eerste lid (nieuw), Hormonenwet). Komt vast te staan dat ten minste één dier is behandeld met overtreding van de bepalingen van de Hormonenwet, dan worden alle voorlopig in beslag genomen dieren onder permanente controle geplaatst. De voorlopige inbeslagneming of permanente controle wordt omgezet in een definitieve inbeslagneming van de dieren bij positieve tests bij andere dieren dan die welke de eerste keer werden onderzocht; de eigenaar of houder van de dieren moet dan binnen 60 dagen de kosten van de analyse van alle monsters betalen (art. 6 (nieuw) Hormonenwet). Van dieren die positief zijn bevonden voor de in artikel 3, §§ 1 en 2, van de Hormonenwet bedoelde stoffen, wordt door de ambtenaren de onmiddellijke afmaking met het oog op hun vernietiging, bevolen (art. 9bis, eerste lid (nieuw), Hormonenwet). Indien een monsteranalyse aantoonde dat verboden stoffen (i.e. die bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de Hormonenwet) zijn toegediend, dan wordt een commercialiseringsverbod (invoer, uitvoer, verkoop,...) opgelegd van alle dieren die op een bedrijf worden vetgemest gedurende een periode van minstens 28 dagen (drie maanden in geval van herhaling; art. 9bis, tweede lid (nieuw), Hormonenwet);

3° de verzwarende van de strafmaat. Zo wordt bijvoorbeeld hij die stoffen bedoeld in de Hormonenwet voorschrijft of toedient met overtreding van de bepalingen van de Hormonenwet of van de uitvoeringsbesluiten, gestraft met een cor-

rectionele gevangenisstraf en/of met een geldboete van 6.000 tot 120.000 frank;

4° de instelling van een strafuitsluitende en een strafverminderende grond van verschoning voor wie informatie verstrekt waardoor de leverancier van de illegale stoffen kan worden opgespoord (art. 10, § 5 (nieuw), Hormonenwet). Deze bepaling sluit nauw aan bij artikel 6 van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsmiddelen en antiseptica (*B.S.*, 6 maart 1921, en *F.B.W.*, IV.110), met dien verstande evenwel dat in de Hormonenwet als sleutelmoment wordt gekozen de vervolging voor de correctionele rechtbank;

5° ten slotte wordt de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (*B.S.*, 9 februari 1993, en *T.W.S.*, v° *Strafwetboek*, II), van toepassing op geld of activa die voortvloeien uit het illegaal gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of produktiestimulerende werking, of het illegaal verhandelen van dergelijke stoffen (art. 3, § 2 (nieuw) van de wet van 11 januari 1993, aangevuld bij artikel 16 van de wet van 11 juli 1994).

G.D.

Grondregie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest

Bij ordonnantie van 8 september 1994 (*B.S.*, 7 oktober 1994) richt de Brusselse Hoofdstedelijke Raad een nieuwe multidisciplinaire dienst op, die volgens commerciële en industriële methodes – met een onderscheiden boekhouding en begroting – beheerd zal worden en die de vorm aanneemt van een Grondregie. Algemeen zal deze regie worden belast met het promoten en het uitvoeren van de beslissingen inzake grondbeleid van zowel de Brusselse Hoofdstedelijke Raad als de Brusselse Regering.

Onder grondbeleid verstaat deze ordonnantie onder meer de aankoop, de verkoop, de verhuur, de bouw en het onderhoud van onroerende goederen. Meer in het bijzonder kan de Grondregie worden belast met de volgende taken:

1° het adviseren van de Regering m.b.t. de uitvoering en de coördinatie van het grondbeleid van gedecentraliseerde besturen, openbare vastgoedmaatschappijen, e.d.;

2° het opzoekingswerk en de studies inzake grondbeleid;

3° de uitvoering van bijzondere opdrachten;

4° het beheer van bepaalde goederen, behorend tot het erfgoed van de overheid;

5° het sluiten van tijdelijke verenigingsovereenkomsten en het nemen van kapitaalparticipaties in bestaande of op te richten ondernemingen;

6° het onteigenen met het oog op de vervulling van haar opdrachten.

Daarnaast bevat de ordonnantie bepalingen die betrekking hebben op de beginbalans, de financiering, de begroting, de rekeningen en de boekhouding van de Grondregie. De Regering oefent het beheer van deze dienst uit, onverminderd de overdracht van deze bevoegdheid t.v.v. een minister of een gewestelijk staatssecretaris. Wat het dagelijks beheer precies behelst, wordt nader omschreven in de ordonnantie.

Voor de regie wordt een eigen administratie tot stand gebracht, d.w.z. de dienst beschikt over statutair en contractueel personeel, alsook personeel onder dienstverlenings-

contract in het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. De Regering legt de personeelsformatie vast en werft het noodzakelijke personeel aan. Aan de administratief verantwoordelijke persoon van de regie kan de Regering bepaalde bevoegdheden overdragen.

De ordonnantie bevat geen nadere bepalingen betreffende de inwerkingtreding.

L.V.

Bloed en bloedderivaten van menselijke oorsprong

Tot op heden werd het omgaan met bloed en bloedderivaten geregeld op basis van de wet van 7 februari 1961 (*B.S.*, 22 mei 1964) betreffende de therapeutische bestanddelen van menselijke oorsprong en op de uitvoeringsbesluiten van die wet, voornamelijk dan op het koninklijk besluit van 10 november 1971 (*B.S.*, 5 mei 1972) betreffende de afneming, de bereiding, de bewaring en de terhandstelling van therapeutische bloedzelfstandigheden van menselijke oorsprong.

De wet van 5 juli 1994 (*B.S.*, 8 oktober 1994) betreffende bloed en bloedderivaten van menselijke oorsprong, wijzigt deze wettelijke toestand. Aan die wijziging liggen diverse redenen ten grondslag. Allereerst dient de Belgische wetgeving te worden aangepast in het licht van de Richtlijn 381/89/EEG, welke de stabiele bloedderivaten gelijkschakelt met geneesmiddelen waarvoor het vrij verkeer binnen de EEG geldt en waardoor alle aspecten betreffende de stabiele bloedderivaten moeten worden onttrokken aan het toepassingsgebied van de wet van 1961.

Vervolgens beoogt de wet van 5 juli 1994 de principes inzake bloedinzameling duidelijk vast te leggen, ermee rekening houdend dat de Richtlijn 381/89/EEG op het vlak van de bloedinzameling enkel aanbevelingen formuleert en er in dezen in België verschillen zijn ontstaan tussen wet en praktijk. De nieuwe wettelijke regeling is tevens ingegeven door het recente buitenlandse drama van de met het HIV-virus besmette hemofiliepatiënten.

Vergeleken met de wet van 7 februari 1961 bevat de wet van 5 juli 1994 drie voorname categorieën van wijzigingen.

Het toepassingsgebied van de wet wordt verengd tot bloed en bloedderivaten (artikel 1). De afstand van organen en weefsels van menselijke oorsprong vallen voortaan onder de transplantatiewet van 13 juni 1986 (*B.S.*, 14 februari 1987).

De basisprincipes inzake de afneming en inzameling van het bloed worden duidelijk geformuleerd: artikel 5 bepaalt dat de afneming van bloed en bloedderivaten enkel mag plaatsvinden bij vrijwillige, niet vergoede donors en met hun toestemming. De identiteit van de donor en receptor blijft – op bepaalde gevallen van uiterste medische noodzaak na – geheim.

Voorts worden een reeks praktische criteria inzake bloedafneming, welke voordien waren vastgelegd in het koninklijk besluit van 10 november 1971, in de wet opgenomen. Dit geldt met name voor de bepalingen inzake de wijze van bloedafname en de controle op de kwaliteit van het afgenomen bloed.

De wet van 5 juli 1994 brengt, op de zoëven aangewezen wijze, een kader tot stand waarbinnen de veiligheid van de binnenlandse markt, wat het afnemen van bloed en bloedderivaten betreft, maximaal wordt gewaarborgd, terwijl tegelijk deze markt niet wordt afgesloten voor EEG-lidstaten.

Tot slot kan nog worden vermeld dat de wet van 7 februari 1961 wordt opgeheven (artikel 23) en dat de bepalingen van de nieuwe wet onmiddellijk – d.w.z. tien dagen na de bekendmaking – in werking treden, met dien verstande dat een uitzondering wordt gemaakt voor de stabiele bloeiderivaten die op het ogenblik van de inwerkingtreding op de markt zijn gebracht krachtens de wet van 7 februari 1961 of de wet van 25 maart 1964 (*B.S.*, 17 april 1964) betreffende de geneesmiddelen, en welke nog gedurende 18 maanden verder mogen worden gecommercialiseerd.

V.D.S.

Controle verzekeringsondernemingen

Nu de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen in overeenstemming werd gebracht met het vigerende Europese recht (*K.B.* van 12 augustus 1994, *B.S.*, 16 september 1994), was het de beurt aan het *K.B.* van 22 februari 1991 houdende het algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen, om in dezelfde zin te worden gewijzigd.

Deze wijzigingen, neergeschreven in het *K.B.* van 12 augustus 1994 (!) (*B.S.*, 12 oktober 1994), betreffen in de eerste plaats artikel 10 van het *K.B.* van 1991, waarbij de localisatie van de dekkingswaarden van technische voorzieningen en schulden wordt gediversifieerd, terwijl ook de samenstelling van de dekkingswaarden wordt geactualiseerd. Ook de berekeningswijze van de technische reserves in artikel 11 wordt gewijzigd, terwijl een artikel 11bis wordt ingevoegd dat voorziet in een statistische meldingsplicht aan de Controledienst.

Tevens wordt artikel 12 aangevuld met een bepaling betreffende het toepasselijk worden van een tariefwijziging in de sector niet-leven. De verzekeringsonderneming past een dergelijke tariefverhoging of -verlaging toe op de premies en bijdragen van de lopende overeenkomsten die vervallen vanaf de eerste dag van de vierde maand die volgt op de wijziging, en dit uiteraard zonder afbreuk te doen aan het recht van de verzekeringnemer om de overeenkomst op te zeggen. Een artikel 12bis wordt ingevoegd met betrekking tot de modaliteiten van een winstverdeling ten bate van de verzekeringnemers.

Het *K.B.* treedt in werking op de dag van bekendmaking, met uitzondering van de wijzigingen aan artikel 10, § 2, tweede lid, en § 3, eerste lid, punt 13, die in werking zijn getreden op 1 juli 1994.

R.Str.

Toezicht kredietinstellingen op geconsolideerde basis

Het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 over het toezicht op geconsolideerde basis op kredietinstellingen (*B.S.*, 12 oktober 1994) behelst de uitvoering van Richtlijn 92/30/EEG van 6 april 1992. Een aantal basisbeginselen die in deze richtlijn waren vervat, werden ook al verwoord in artikel 49 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen (*B.S.*, 19 april 1993). Dezelfde bepaling machtigt trouwens de Koning tot verdere regeling van de materie, wat met het hier besproken besluit gebeurt.

Centraal begrip in het besluit is de in artikel 2 omschreven *geconsolideerde positie*, de positie van het geconsolideerde geheel dat wordt gevormd door de consoliderende onderne-

ming en andere in de consolidatie opgenomen ondernemingen. Ter bepaling van deze geconsolideerde positie gelden in beginsel de regels van het koninklijk besluit van 23 september 1992 op de geconsolideerde jaarrekening van de kredietinstellingen (artikel 2, § 2), zij het dat in § 3 van dezelfde bepaling in een aantal afwijkingen en bijzondere regels wordt voorzien.

Het besluit maakt vervolgens een onderscheid tussen de kredietinstellingen die zelf een moederonderneming zijn (hoofdstuk II), kredietinstellingen die deel uitmaken van een financiële holding (hoofdstuk III) en kredietinstellingen die deel uitmaken van een gemengde holding (hoofdstuk IV) en onderwerpt deze drie groepen ondernemingen aan een verschillend regime, waarbij het toezicht op een kredietinstelling op basis van de geconsolideerde positie van de financiële holding waartoe zij behoort, evenals de informatieplicht van de gemengde holding in het kader van het toezicht op de dochteronderneming-kredietinstelling als innovatie in het oog springen.

Hoofdstuk V van het besluit heeft betrekking op de informatieverstrekking, nazien en controle van de verstrekte gegevens en de uitwisseling ervan tussen autoriteiten.

Na in hoofdstuk VI te hebben verwezen naar de in de artikelen 102 en 103 van de wet van 22 maart 1993 vervatte administratieve sancties, besluit de tekst in hoofdstuk VII met een aantal overgangs- en slotbepalingen die onder meer aan de Commissie voor Bank- en Financien de bevoegdheid verlenen om in bijzondere gevallen en binnen de perken van Richtlijn 92/30/EEG afwijkingen toe te staan (artikel 18).

R.Str.

Instituut voor Veterinaire Keuring – Financiering – Validering van reglementaire akten

Het Instituut voor Veterinaire Keuring, hierna IVK genoemd, werd opgericht bij wet van 13 juli 1981 (*B.S.*, 15 september 1981). Het is een federale instelling die van het (federaal) Ministerie van Volksgezondheid afhangt (zie artikel 1, § 2 van de voornoemde wet), maar die ook taken kan vervullen voor federale bevoegdheden inzake de landbouw (zie bijvoorbeeld art. 2, § 2, 4°, van de voornoemde wet). De financiering van het IVK – dat onmiskenbaar een aangelegenheid is die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid (zie het advies van de Raad van State, *Gedr.St.*, *Senaat*, 1993-94, nr. 1060/1, 24) – geschiedt in hoofdzaak door opbrengsten van de rechten geïnd ter uitvoering van bepalingen van de wetten van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel (*B.S.*, 16-17 maart 1953, en *T.W.S.*, W.E.F., nr. V.b.r.II.13) en van 15 april 1965 betreffende de keuring van en de handel in vis, gevogelte, konijnen en wild (*B.S.*, 22 mei 1965 en *T.W.S.*, W.E.F., nr. V.b.q.II.11).

De regeling van deze financiering kent een moeilijke (juridische) ontstaansgeschiedenis. Een (poging tot) reconstructie: het eerste koninklijk besluit dat uitvoering gaf aan deze financieringswijze (koninklijk besluit van 4 juli 1986 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis, *B.S.*, 8 juli 1986, met terugwerkende kracht tot 1 juli 1986) werd vernietigd door de Raad van State, afdeling administratie, wegens verzuim de bij het IVK ingestelde Raadgevende Commissie (artikel 7 van de genoemde wet van 13 juli 1981) te raadplegen

(R.v.St., V.Z.W.F. en V.Z.W.A., nr. 29.953, 29 april 1988). Bij koninklijk besluit van 25 januari 1989 betreffende de rechten bestemd om de kosten te dekken van de keuringen, gezondheidsonderzoeken en -controles van slachtvlees, vlees van gevogelte en vis (*B.S.*, 10 maart 1989) werden die rechten opnieuw vastgesteld. Tegen dit besluit werden bij de Raad van State vier beroepen tot nietigverklaring ingesteld (zie advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, *Gedr.St.*, *Senaat*, 1993-94, nr. 1060/1, 23). Artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen (*B.S.*, 1 augustus 1990) verleende evenwel kracht van wet aan de bepalingen van het voornoemd koninklijk besluit van 25 januari 1989, zodat de bepalingen van dit besluit niet meer vatbaar zijn voor annulatie door de Raad van State, noch voor niet-toepassing ex artikel 159 Gw. door de justitiële rechter. In antwoord op een prejudiciële vraag door de Raad van State gesteld in het raam van een der voornoemde gedingen (R.v.St., N.V.P., nr. 38.696, 7 februari 1992), oordeelt het Arbitragehof echter in zijn arrest nr. 33/93 van 22 april 1993 (*B.S.*, 8 juni 1993 en *R.W.*, 1993-94, noot Popelier, P.), dat het voornoemd artikel 11 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, omdat die bepaling «dus als enig doel (heeft) de Raad van State te verhinderen zich uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van een aan hem ter beoordeling voorgelegd koninklijk besluit». De wetgever ontleemt aldus – gaat het arrest verder – «aan de categorie van burgers op wie het koninklijk besluit van 25 januari 1989 van toepassing is, een jurisdictionele waarborg die aan alle burgers wordt geboden, zonder dat het verschil in behandeling verantwoord is door de aangevoerde doelstellingen» (overw. B.2, derde lid; zie omtrent de problematiek van de validering door de wetgever in het licht van hangende gedingen tot vernietiging voor de Raad van State, o.m. Popelier, P. «Over een onregelmatig bestuur, een toe- dekkende wetgever en de rechtspraak van het Arbitragehof» (noot onder Arbitragehof, 22 april 1993), *R.W.*, 1993-94, 296-300; Simonart, H. en Salmon, J., «Les validations législatives et le contrôle de la Cour d'Arbitrage», *J.T.*, 1994, 197-208 en Delpérée, F. en Rasson-Roland, A., «La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage en 1993», *Rev.b.Dr. Constitutionnel*, 1994, (147), 188-190). Uiteindelijk werd het voornoemd artikel 11 opgeheven op 20 september 1994 (wet van 25 april 1994 betreffende de opheffing van artikel 11 van de wet van 16 juli 1990 houdende begrotingsbepalingen, *B.S.*, 20 september 1994) en werd het reeds genoemd koninklijk besluit van 25 januari 1989 vernietigd door de Raad van State, afdeling administratie, wegens het verzuim voorafgaandelijk het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, in te winnen (R.v.St., N.V.P., nr. 49.432, 5 oktober 1994).

Als (voorlopig?) eindpunt in deze warrige toestand – de verschuldigde rechten werden steeds onverpoosd geïnd – en met het oog op het verschaffen van een «juridisch onaanvechtbare wettekst» en het herstel van de wettelijkheid (*Gedr. St.*, *Senaat*, 1993-94, nr. 1060/2, 3), is er nu de wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor Veterinaire keuring (*B.S.*, 8 oktober 1994).

Wat nu de inhoud van de wet van 14 juli 1994 betreft, kan men kort zijn, aangezien de artikelen 1, § 2, tot 14 woordelijk overeenstemmen met de artikelen 1 tot 14 van het koninklijk besluit van 25 januari 1989, en artikel 15 beoogt de «nieuwe» regeling te laten terugwerken tot op de datum van inwerking-treding van dat koninklijk besluit, namelijk tot 1 april 1989 (*Gedr.St.*, *Senaat*, 1993-94, nr. 1060/1, 6). Tot slot zij vermeld

dat deze wet slechts een tijdelijke wet is, aangezien ze van kracht blijft tot 31 december 1995, «of tot op een vroegere datum door de Koning bepaald» (artikel 15, derde lid, van de genoemde wet. Uiterlijk op die datum zou een koninklijk besluit tot vaststelling van de rechten worden genomen: *Gedr.St.*, *Kamer*, 1993-94, nr. 1437/3, 7). Wat er later komt, zien we wel, moet Dorothée hebben gedacht...

G.D.

Tegemoetkomingen aan gehandicapten

De wet van 27 februari 1987 (*B.S.*, 1 april 1987) regelt de tegemoetkomingen aan gehandicapten. Deze wet voorziet enkel in een tegemoetkoming voor zover de betrokkenen op geen enkele andere wijze een schadeloosstelling of tegemoetkoming voor hun handicap verkrijgen en voor zover ze slechts over zeer bescheiden bestaansmiddelen beschikken. Deze wet voorziet dus in een levensnoodzakelijk basisinkomen.

De wet van 25 juli 1994 (*B.S.*, 13 oktober 1994) tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten met het oog op een snellere afwerking van de dossiers, heeft tot doel eens en voor goed korte metten te maken met de lange wachttermijnen waarmee de behandeling van de dossiers en de vereffening van de tegemoetkomingen gepaard gaan. Om een einde te maken aan dit structureel probleem voegt zij in de wet van 27 februari 1987 een artikel 11bis in waardoor de maximale behandelingstermijn wordt vastgesteld op 180 werkdagen. Wordt deze termijn van 180 werkdagen overschreden, dan zijn van rechtswege moratoire interesten verschuldigd aan de gehandicapte. Moratoire interesten zijn niet verschuldigd indien de dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten aantoonst dat de overschrijding van de termijn niet aan hem te wijten is of indien er een geding aanhangig is bij de arbeidsrechtbank waardoor het onderzoek van een nieuwe aanvraag is opgeschort. Ten slotte moet een eventuele beslissing tot weigering van de tegemoetkoming genomen worden binnen een zelfde termijn van 180 werkdagen.

Deze wet treedt in werking de eerste dag van de derde maand volgend op die van haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en uiterlijk op 1 januari 1995. De nieuwe bepalingen zijn voor het eerst van toepassing op de aanvragen ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding.

V.D.S.

Opschorting, uitstel en probatie – Dienstverlening en opleiding

De wet van 10 februari 1994 tot wijziging van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, voerde de begrippen «dienstverlening» en «opleiding» in ons strafstelsel in. Meer bepaald werd in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, uitstel en de probatie (*B.S.*, 17 juli 1964, en *F.B.W.*, IV, 50, hierna genoemd de Probatiewet), de mogelijkheid ingeschreven om de dienstverlening als probatievoorwaarde op te leggen, hetzij alleen, hetzij tezamen met andere probatievoorwaarden (art. 1, § 2, tweede lid, Probatiewet, als gewijzigd bij de voornoemde wet van 10 februari 1994). De Koning diende evenwel de inwerkingtreding van deze wijzigende wet te bepalen, wat gebeurde bij koninklijk besluit van 6 oktober 1994 houdende uitvoe-

ringsmaatregelen inzake de dienstverlening en opleiding (*B.S.*, 15 oktober 1994). Luidens dit besluit treedt de regeling inzake de dienstverlening en de opleiding in werking op 15 oktober 1994.

Het voornoemd koninklijk besluit van 6 oktober 1994 omvat ook de nadere uitvoeringsregels inzake de dienstverlening en de opleiding. De krachtlijnen ervan zijn de volgende:

- in een eerste fase wordt een probatieassistent belast met een maatschappelijk onderzoek, waarin hij o.m. overlegt met de kandidaat-dienstverlener, de kandidaat beoordeelt op o.m. zijn lichamelijke en intellectuele geschiktheid en de mogelijkheden tot dienstverlening onderzoekt binnen het gerechtelijk arrondissement waar de kandidaat-dienstverlener woont of zijn verblijfplaats heeft (artt. 3 en 4 van het koninklijk besluit van 6 oktober 1994);
- in een tweede fase volgt de beslissing. Wordt door de aangesproken rechter of het rechtscollege beslist tot het opleggen van een dienstverlening of een opleiding, dan wordt die beslissing voor uitvoering overgezonden aan de probatiecommissie. Deze laatste wijst het organisme aan waar de dienstverlening of de opleiding zal worden uitgevoerd, bepaalt – binnen de wettelijke grenzen uiteraard – de aanvang en de duur ervan en wijst de probatieassistent aan die daadwerkelijk zal zorgen voor de organisatie, de opvolging, de begeleiding en de evaluatie van de dienstverlening of de opleiding (artt. 5 en 6 van het koninklijk besluit van 6 oktober 1994);
- in een derde fase ten slotte geschiedt de dienstverlening of de opleiding. De probatieassistent sluit met de dienstverlener en de gemachtigde vertegenwoordiger van het organisme waar de dienstverlening wordt uitgevoerd een overeenkomst (zie art. 8 van het koninklijk besluit van 6 oktober 1994) en zorgt voor de tussentijdse verslaggeving bij onregelmatigheden (art. 9), alsook bij het einde van de dienstverlening of de opleiding (art. 10).

G.D.

Ambtenarenrecht II

Het K.B. van 14 september 1994 (*B.S.*, 18 oktober 1994) beoogt de fundamentele hervorming van de administratie verder door te voeren, dit door middel van een vereenvoudiging van de loopbaan van bepaalde ambtenaren van de niveaus 2, 3 en 4. Het voorliggend K.B. wijzigt dan ook grondig sommige bepalingen van verschillende uitvoeringsbesluiten.

Zonder in detail op de nieuwe regelgeving in te gaan, wat ons trouwens buiten het korte bestek van deze rubriek zou leiden, kan hier worden volstaan met de volgende opsomming:

- hoofdstuk I wijzigt enkele artikelen van het basisbesluit van 2 oktober 1937, o.a. wat de beginselen van de vergelijkende wervings- en bevorderingsexamens en de kandidaatstelling betreft, alsook het principiële weigeringsrecht van de ambtenaren om voor bevordering in aanmerking te worden genomen;
- hoofdstuk II heeft hoofdzakelijk betrekking op de concrete regels inzake de verschillende bevorderingsmogelijkheden, zoals die in het K.B. van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel zijn vervat;
- de hoofdstukken III en IV betreffen aanpassingen aan de hiërarchische indeling in graden en de loopbaan van

(sommige) rijksambtenaren, uitgewerkt in meerdere koninklijke besluiten van 20 juli 1964;

- hoofdstuk VI bevat wijzigingen van de regelgeving betreffende de vergelijkende en gewone wervings- en bevorderingsexamens, opgenomen in het K.B. van 17 september 1969;

- de hoofdstukken VII en VIII houden verband met het geldelijk statuut en de bezoldiging van de rijksambtenaren en wijzigen daartoe bepalingen in twee koninklijke besluiten van 29 juni 1973, terwijl hoofdstuk XIII bijzondere geldelijke bepalingen invoert;

- de bepalingen van de overige hoofdstukken hebben betrekking op specifieke categorieën rijksambtenaren;

- hoofdstuk XV ten slotte heft de koninklijke besluiten van 10 juli 1972 en 11 februari 1977 op.

Met uitzondering van hoofdstuk III dat in werking treedt op een nog te bepalen datum maar uiterlijk op 31 december 1995, is het besluit van kracht geworden op 1 januari 1994. Bij slotbepaling is gesteld dat alle bestuurshandelingen m.b.t. de werving, de bevordering, de verandering in graad of de pensioenstelling van ambtenaren, alsook alle daarmee verband houdende procedures die hebben plaatsgevonden tussen de inwerkingtreding en de bekendmaking van dit besluit, in overeenstemming met de nieuwe bepalingen zijn geschied.

L.V.

Herstructurering GIMV e.a.

Met het decreet van 13 juli 1994 betreffende de herstructurering van de GIMV, Gimvindus, VMH, Mijnen en LIM en tot oprichting van het Limburgfonds en van de permanente werkgroep Limburg (*B.S.*, 21 oktober 1994), worden globaal genomen twee doelstellingen nagestreefd.

In de eerste plaats strekt het decreet ertoe om het economisch overheidsinitiatief op een eenvoudiger, horizontale wijze te herstructureren. Daartoe wordt het Vlaamse Gewest in hoofdstuk I van titel I van het decreet gemachtigd aandelen te verwerven in de dochtermaatschappijen van de GIMV, waarbij het de bedoeling is dat het Vlaamse Gewest aldus exclusief aandeelhouder wordt in Gimvindus, V.M.H. en L.R.M. Artikel 9 behoedt het Vlaamse Gewest voor de toepassing van artikel 104bis Venn.W. In hoofdstuk II van titel I van het decreet worden onder de titel «Investeringsmaatschappijen», het statuut, de taken en de bevoegdheden geregeld (afdeling 1), alsook het toezicht (afdeling 2) en de werking (afdeling 3).

Titel II van het decreet betreft de oprichting van het «Limburgfonds» dat luidens artikel 20 als opdracht heeft bij te dragen tot de integrale uitvoering van het «Toekomstcontract Limburg». Het is de bedoeling dat binnen dit fonds alle middelen worden geconcentreerd die bestemd zijn voor de Limburgse reconversie.

Deze reconversie zal worden gestuurd door een krachtens artikel 26 van het decreet op te richten «Permanente Werkgroep Limburg», die zal adviseren bij de aanwending van de middelen uit het fonds.

R.Str.

Giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen – Drugwet van 24 februari 1921

De wet van 14 juli 1994 (*B.S.*, 21 oktober 1994, in werking getreden op 31 oktober 1994) wijzigt de wet van 24 februari

1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica (*B.S.*, 6 maart 1921, en *F.B.W.*, IV.110). Een en ander past in de verhoogde strijd tegen het toedienen van verboden stoffen aan dieren, meer speciaal aan dieren die bestemd zijn voor de consumptie (cf. memorie van toelichting, *Gedr.St., Kamer*, 1993-94, nr. 1183/1, 1), zonder dat evenwel de ontworpen wijzigingen tot dit toepassingsgebied beperkt moeten worden.

In essentie wordt de wet van 24 februari 1921 op de volgende punten gewijzigd:

1° aan de Koning wordt voortaan ook delegatie verleend de bewaring, i.e. «de opslag onder de vereiste voorwaarden», en de etikettering te regelen en daarop toezicht te houden (art. 1 van de wet van 14 juli 1994). Wat het onderscheid betreft tussen «bewaren» en «bezitten» (waarbij dit laatste zwaarder wordt gestraft), lijkt uit de wetsgeschiedenis te moeten worden afgeleid dat het bewaren een farmaceutische handeling is, die onderworpen is aan bepaalde technische voorschriften (bv. het bewaren door de apotheker van giftstoffen in een giftkast) (cf. verklaring van de minister, *Gedr. St., Kamer*, 1993-94, nr. 1183/4, 4-5; zie ook het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, *Gedr.St., Kamer*, 1993-94, nr. 1183/1, 6-7, die op de hier geschetste problematiek wijst);

2° een diversificatie en verzwarend van de straffen. De volgende gradatie (voor een overzicht van de bestraffing, zie *Gedr.St., Senaat*, 1993-94, nr. 939/2, 2-3) wordt bepaald:

- de overtredingen van de regelingen inzake de etikettering (artt. 1bis en het nieuwe art. 1ter van de wet van 24 februari 1921) worden gestraft met lichtere (correctionele) straffen dan die bepaald voor de overige misdrijven (art. 1ter (nieuw) wet van 24 februari 1921);

- voor de overtredingen die betrekking hebben op de louter «farmaceutische handelingen» (zie *Gedr.St., Kamer*, 1993-94, nr. 1183/4, 3), i.e. die welke betrekking hebben op de bewaring en de aflevering van giftstoffen, ontsmettingsstoffen of antiseptica, worden de oorspronkelijke, (milde) correctionele straffen van artikel 2 van de wet van 24 februari 1921 behouden (art. 2, 1° (nieuw), wet van 24 februari 1921);

- voor de overtredingen die betrekking hebben op de «commerciële handelingen» met dezelfde stoffen (invoer, uitvoer, vervaardiging, vervoer, bezit,...), worden de (correctionele) straffen aanzienlijk verzwaard (bv. een geldboete van 100.000 frank) (art. 2, 2° (nieuw), wet van 24 februari 1921). Voortaan kunnen voor deze strafbare feiten nu ook de bijkomende straffen bepaald bij artikel 4 van de wet van 24 februari 1921, worden opgelegd (art. 5 van de wet van 14 juli 1994);

- de overtreding van de bepalingen van de krachtens de wet van 24 februari 1921 uitgevaardigde koninklijke besluiten (waaraan nog uitvoering moet worden gegeven: *Gedr.St., Kamer*, 1993-94, nr. 1183/4, 4) met betrekking tot het *verbouwen* van planten waaruit slaapmiddelen, verdovende middelen of psychotrope stoffen die afhankelijkheid kunnen teweegbrengen, kunnen worden geëxtraheerd, wordt op expliciete wijze bestraft met correctionele straffen (art. 2bis (nieuw) wet van 14 februari 1921);

- ten slotte kan de Koning, bij een in ministerraad overgelegd besluit, binnen het toepassingsgebied van de wet van 24 februari 1921, alle maatregelen treffen die nodig zijn voor het uitvoeren van verdragen en van krachtens die verdragen

tot stand gekomen internationale handelingen. De Koning kan hierbij binnen bepaalde door de wet opgelegde grenzen de overtredingen en de straffen ervan bepalen. Deze koninklijke besluiten moeten evenwel, op straffe van verval, binnen twee jaar na hun bekendmaking worden bekrachtigd door de wetgevende Kamers (art. 10 (nieuw) wet van 24 februari 1921).

G.D.

Geconcentreerde onderzoeksacties en speciale onderzoeksfondsen

Het B.VI.Reg. van 20 juli 1994 betreffende de financiering van de geconcentreerde onderzoeksfondsen en van de speciale fondsen voor onderzoek aan de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap (*B.S.*, 22 oktober 1994) heft de koninklijke besluiten van 7 juli 1976 en 22 april 1985 op en voert terzelfder tijd in deze aangelegenheid nieuwe bepalingen in (aangaande de opheffen besluiten, zie Veny, L., *De regelgeving op het academisch onderwijs*, Academisch Proefschrift, Brussel, V.U.B., 1994, nrs. 303-304, pp. 347 e.v.).

Krachtens de nieuwe bepalingen is de som van de basissalaries in de beide regelingen voor het begrotingsjaar 1994 gelijk aan het basisbedrag van de totale overheidsbijdrage in de financiering van de geconcentreerde onderzoeksacties en de speciale fondsen, dat naar de toekomst jaarlijks, weliswaar binnen de perken van de begrotingskredieten, wordt aangepast volgens de in het besluit vastgelegde formule. Tevens bepaalt hoofdstuk I de verdeling van deze totale overheidsbijdrage over de verschillende universitaire instellingen; de verdeelsleutel is het gewogen gemiddelde van drie elementen, te weten het procentuele aandeel van elke universiteit in 1° het totaal aantal afgeleverde tweede-cyclusdiploma's, 2° het aantal uitgereikte doctoraatsdiploma's en 3° de jaarlijkse werkingsuitkeringen. Niettemin heeft elke voor deze overheidsgelden in aanmerking komende universiteit ten minste recht op een minimumuitkering, die vanaf 1996 jaarlijks wordt verhoogd.

Opdat universitaire instellingen in aanmerking komen, vervullen zij de subsidievoorwaarden vermeld in hoofdstuk II. Daartoe stellen zij jaarlijks een beleidsplan op, dat op langere termijn de hoofdlijnen van het instellingsbeleid inzake wetenschappelijk onderzoek schetst. Voor het beheer van deze overheidssubsidies richten de universiteiten een intern bestemmingsfonds op, dat niet alleen deze uitkeringen beheert, maar tevens de overgehevelde eigen bijdragen van de universiteit. Evenzeer vermeldt het B.VI.Reg. subsidieverplichtingen betreffende de bestedingsvoorwaarden, alsook de toekenningsvoorwaarden voor de te financieren onderzoeksprojecten. Elke universiteit wordt belast met het intern kwaliteitsonderzoek, terwijl de universiteiten gezamenlijk zorgen voor de disciplinegewijze kwaliteitsbeoordeling van de onderzoeksprestaties.

Het toezicht op de besteding van de overheidsuitkeringen geschiedt aan de hand van een jaarlijkse rapportering; alle bestuurshandelingen zijn tevens onderworpen aan het (gewone) toezicht van de Commissaris van de Vlaamse Regering.

Het besluit heeft uitwerking m.i.v. 1 januari 1994.

L.V.

Loopbaanonderbreking in de diensten en besturen van de ministeries

Het K.B. van 14 oktober 1994 (*B.S.*, 26 oktober 1994) strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het K.B. van 28 februari 1991 betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan in de besturen en andere diensten van de ministeries (*B.S.*, 22 maart 1991).

Op de eerste plaats voegt het K.B. van 14 oktober 1994 in artikel 3, § 1 een nieuwe bepaling in, krachtens welke de minimumduur van de loopbaanonderbreking ten minste twaalf weken moet bedragen, die hetzij onmiddellijk aansluit op het zwangerschapsverlof, hetzij aanvangt op de eerste dag volgend op de periode van acht weken vanaf de geboorte van het kind, wat de mannelijke werknemer betreft. In geval van loopbaanonderbreking heeft de werknemer recht op een maandelijks forfaitaire onderbrekingsvergoeding, die in bepaalde gevallen verhoogd kan worden en gekoppeld is aan het indexcijfer. Bij onvolledige maanden vermindert deze forfaitaire uitkering naar rato van de werkelijke duur; hoe dan ook vermindert de vergoeding met 5%, zo de loopbaanonderbreking langer dan twaalf maanden duurt.

Ten tweede voert het koninklijk besluit nieuwe cumulatieregels bij loopbaanonderbreking in. Behoudens andere onverenigbaarheden die voortvloeien uit de rechtspositieregels, is een onderbrekingsvergoeding slechts onder bepaalde voorwaarden cumuleerbaar. Vervolgens wordt door de reglementering heen de taak die de gewestelijke werkloosheidsinspecteur in deze aangelegenheid was toegewezen, in de toekomst opgenomen door de directeur van het werkloosheidsbureau. Artikel 11 heft het K.B. van 3 juli 1985 aangaande deze materie op.

Het K.B. van 14 oktober 1994 is in werking getreden op 1 oktober 1994, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op het verlies van de onderbrekingsvergoeding bij langdurige zelfstandige activiteit en de vermindering van de vergoeding; deze bepalingen worden van kracht op 1 januari 1995.

L.V.

Tewerkstelling van gesubsidieerde contractuelen

Het M.B. van 26 juni 1994 (*B.S.*, 27 oktober 1994) wijzigt enkele aspecten inzake de uitvoering van het B.VI.Reg. van 27 oktober 1993 houdende uitvoering van het K.B. nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen. Daartoe wordt het vroegere M.B. van 26 mei 1994 aangepast.

Krachtens de nieuwe bepalingen, die van toepassing zijn sinds 1 augustus 1994, worden voor de gesubsidieerde contractuelen bepaalde tewerkstellingstermijnen, als bedoeld in artikel 6bis van het B.VI.Reg. van 27 oktober 1993, gelijkgesteld, op voorwaarde dat de gesubsidieerde contractuelen door de Weer-Werkactie worden toegeleid. Het betreft meer bepaald:

- de tewerkstellingsduur van een «gesco» in een erkende sociale werkplaats en in dienst op 1 mei 1994. Voor deze personen geldt een wettelijk vermoeden van inschrijving als werkzoekende gedurende vijf jaar;
- de tewerkstellingsduur als gesubsidieerde contractuele bij toepassing van artikel 7 van het besluit, met uitzondering

van die werknemers waarvoor een jongerenpremie werd betaald;

- de tewerkstellingsduur ingevolge artikel 60, § 7, van de organieke O.C.M.W.-Wet;
- de periode tijdens welke de werkzoekende bestaansminimum heeft genoten;
- de wachttijd in de werkloosheidsreglementering;
- de ingevolge de artikelen 80 tot 88 van het K.B. van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering niet-vergoede periodes.

L.V.

Wielervedstrijden en wielervedproeven voor jongeren

In essentie bevat het B.VI.Reg. van 22 juni 1994 houdende de voorwaarden voor deelneming aan wielervedstrijden en wielervedproeven (*B.S.*, 29 oktober 1994), enerzijds, voorwaarden voor het beoefenen van de wielersport op het vlak van de leeftijdsgrenzen en de sportmedische keuring (uitvoering van de artikelen 19 en 20 van het decreet van 27 maart 1991 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, *B.S.*, 11 juni 1991) en, anderzijds, regelen in verband met de opleiding van jongeren in de wielersport (uitvoering van artikel 2, § 2, van het decreet van 5 maart 1985 houdende bepaling van de minimumleeftijd voor deelnemers aan wielervedstrijden, *B.S.*, 30 maart 1985. Voor het overige is dit decreet trouwens opgeheven bij artikel 45, 3°, van het eerstgenoemde decreet).

Essentieel voor de regeling is het onderscheid tussen wielervedstrijden, i.e. de «georganiseerde wielermanifestatie met een uitsluitend competitief karakter» (art. 1, 1°) en wielervedproeven, i.e. de «georganiseerde wielermanifestaties met een lerend en niet-uitsluitend competitief karakter» (art. 1, 2°). Vanaf 1 januari van het jaar waarin de jongeren vijftien jaar worden (m.a.w. zodra ze «nieuweling» worden: art. 4, § 1, 2°, j°, § 2), mogen ze deelnemen aan wielervedstrijden. Voordien mogen ze enkel deelnemen aan wielervedproeven na het volgen van een opleiding (art. 3, § 2).

Vanaf de leeftijd van twaalf jaar mogen jongeren per leeftijdscategorie – het besluit (art. 4, § 1) onderscheidt naargelang de aangehouden leeftijd, aspiranten, nieuwelingen, junioren en liefhebbers, i.e. begrippen die de wielervedstrijders (onder de juristen) bekend in de oren klinken – worden opgeleid voor de wielersport door hiertoe erkende verantwoordelijke opleiders (art. 3, § 1). Die opleiding wordt jaarlijks verstrekt tijdens twee periodes die lopen van 1 april tot en met 31 mei en van 26 juni tot en met 15 oktober van hetzelfde jaar (art. 6). Dit opleidingsprogramma omvat een theoretisch en een praktisch gedeelte en de jongere die met vrucht het programma heeft gevolgd ontvangt een opleidingsattest (art. 7). Enkel de aspiranten die met vrucht het jaarlijks opleidingsprogramma hebben gevolgd, worden toegelaten tot de wielervedproeven, die enkel kunnen plaatsvinden gedurende de periode van 26 juni tot 15 oktober (art. 8).

Vanaf de aanvang van de beoefening van de wielersport en jaarlijks tot en met de leeftijd van 19 jaar, moet de wielervedstrijder bovendien een recent medisch geschiktheidsattest kunnen voorleggen om te mogen deelnemen aan wedstrijden of wielervedproeven (art. 12). Ten slotte moet elke wielervedstrijder tot en met de leeftijd van 19 jaar die aan een wedstrijd deelneemt, in het bezit zijn van een geldig wedstrijdboekje (art. 14).

Het een en ander kan bij niet-naleving leiden tot het opleggen van disciplinaire maatregelen of straffen als bedoeld in de artikelen 30 tot 43 van het reeds genoemd decreet van 27 maart 1991.

G.D.

BOEKEN

F.C.M.A. MICHIELS, **De Wet milieubeheer**. Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 20, uitg. W.E.J. Tjeenk Willink b.v. 1994 (tweede druk), 340 pp., ISBN 90 271 3535 5, 55 gulden.

Ter inleiding. In de jaren zestig werd in Nederland de milieuproblematiek hoofdzakelijk vanuit een sectorale aanpak benaderd. Enig coherent inzicht in de vaak complexe oorzaken van de onderscheiden vormen van milieuverontreiniging ontbrak haast volledig. De verschillende verschijningsvormen van het milieuprobleem in Nederland waren bovendien dikwijls té nieuw, té omvangrijk of té accuut om alomvattend te worden behandeld. Een onmiddellijke én lokale aanpak was in de eerste plaats geboden. Hierdoor ontstond enerzijds de mogelijkheid te zoeken naar lange-termijnoplossingen en anderzijds tijd en ruimte om de nodige kennis en informatie te verzamelen teneinde deze oplossingen daadwerkelijk in een samenhangend beleid te kunnen effectueren. De Nederlandse overheid besloot in deze eerste fase van milieubeleid de milieuproblematiek onder te verdelen in een aantal beheersbare deelaspecten zoals waterverontreiniging, luchtverontreiniging, bodemverontreiniging, geluidhinder, afvalstoffenverwerking, e.d.m. Voor elk van deze specifieke problemen werd dan gezocht naar specifieke oplossingen en werd een afzonderlijk beleid uitgestippeld. Dit leidde tot een bundel van afzonderlijke milieuwetten waarvan de belangrijkste zijn: de Hinderniswet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet geluidhinder, de Afvalstoffenwet, de Wet chemische afvalstoffen, de Interimwet bodemsanering, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet bodembescherming. Deze sectorale aanpak, die overigens ook in België werd gevolgd, bleek echter al vlug voor nieuwe problemen, zoals overlap tussen de verschillende vergunningen, handhavingsproblemen, e.d.m. te zorgen. Vaak werd ook een bepaald deelprobleem, zoals waterverontreiniging, slechts «opgelost» door het te verschuiven naar een ander deelprobleem, zoals bodemverontreiniging. In de jaren zeventig, maar vooral in de jaren tachtig, bleek het dan ook meer en meer noodzakelijk de sectorale aanpak enigszins te verlaten en een wettelijke regeling te creëren voor die onderwerpen die de onderscheiden milieuwetten gemeenschappelijk hebben. Een eerste poging naar een meer integrale aanpak kreeg in 1980 gestalte in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) waarin onder meer een algemene regeling voor vergunningprocedures en een regeling inzake de milieu-effectrapportage werden opgenomen. Deze Wabm bracht een beperkte harmonisatie en coördinatie tot stand. Sindsdien zijn het streven naar deregulering, het verbeteren van de kwaliteit van het juridisch instrumentarium en het verkrijgen van meer integratie veelgehoorde «Leitmotieven» in het Nederlandse milieubeleid. Uiteindelijk ontstond door het opnemen in de Wabm van de wetsvoorstellen Vergunningen en algemene regels (VAR) en Plannen en milieukwaliteitseisen (Plannen) in 1992 een algemene milieukaderwet. Onder het motto «novum et ad hunc diem non auditum» werd de aldus gewijzigde en uitgebreide Wabm omgedoopt in de Wet milieubeheer (Wm) teneinde duidelijk te maken dat deze wet inderdaad meer was dan een loutere formele bijstelling van de bestaande milieuwetgeving. De term «algemene bepalingen» zou bovendien de verkeerde indruk wekken dat het nog steeds om een procedurele wet zou gaan. Aldus betekende het van kracht worden van deze wet op 1 maart 1993 een ommekeer in de Nederlandse milieuwetgeving. De Wm bracht onder meer één inhoudelijke regeling voor milieuplannen, milieuprogramma's en milieukwaliteitseisen. De Wm introduceerde een in beginsel integrale milieuvergunning, een stelsel van algemene regels voor inrichtingen, een algemene provinciale milieuverordening en een uniforme regeling inzake handhaving.

Door de komst van de Wm zijn vanzelfsprekend grote delen van de (sectorale) milieuhygiënische wetgeving komen te vervallen. De Wm kan het best worden getypeerd als een integratieve kaderwet met normatieve elementen. Bovendien heeft de Wm ook de functie van implementatiewet: de wet dient mede ter uitvoering van een toenemend aantal EG-richtlijnen. De Wm is echter alles behalve een afgesloten geheel: het is, evenals de Wabm, een wet in volle ontwikkeling; een aanbouwwet. Sinds de inwerkingtreding is de wet al enige keren gewijzigd en de inhoud van de wet nu (1994) is nog steeds niet de definitieve; de Wm dient volgens planning nog ten minste met zes hoofdstukken te worden uitgebreid.

Over de betekenis van de Wm, haar ontstaansgeschiedenis en toekomstperspectief is inmiddels veel inkt gevloeid (zie o.m. Bomhof, L., *De Wet milieubeheer gezien vanuit de rechtspraktijk*, Alphen a/d Rijn, 1993, en het themanummer (februari 1993) «de Wet milieubeheer» van het *Tijdschrift voor Milieu en Recht*). Als eerste boek over deze «milieukaderwet» verscheen – nog vóór de wet van kracht werd – de studiepocket van Michiels. Al kort na het verschijnen van de eerste druk (1992) bleek een geheel herziene tweede uitgave absoluut noodzakelijk. De Wm werd immers per 1 januari 1994 enerzijds uitgebreid met een hoofdstuk Afvalstoffen en anderzijds via talrijke wijzigingen aangepast aan de inwerkingtreding van een andere, ook voor het milieurecht belangrijke, revolutionaire wet; de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo is door deze laatste wetgeving ingreep de vergunningprocedure van de Wm grotendeels naar de Awb verhuisd.

Opzet. Met deze studiepocket beoogt de schrijver primair een overzicht te geven van inhoud en betekenis van de huidige Wm. Het boek is daarom in de eerste plaats bedoeld voor studenten en praktijkjuristen. Hoewel natuurlijk gelet op de titel in deze pocket de Wm centraal staat, besteedt de schrijver ook de nodige aandacht aan relevante thema's, die niet in de Wm zijn geregeld maar er wel nauw mee zijn verbonden. Zo besteedt hij onder meer, waar nodig, aandacht aan de boeiende materie van de milieueconvenanten. Verspreid in het boek is tevens aandacht besteed aan andere milieuwetten, voor zover deze door de inwerkingtreding van de Wm zijn veranderd. Ook de vergunningprocedure blijft, ondanks het feit dat deze materie inmiddels voor een groot deel in de Awb is opgenomen, niet onbesproken. In het algemeen kan worden gesteld dat Michiels de, weliswaar waardevolle, methode van het vanuit een theoretisch kader artikelsgewijs becomingmentariëren of tekstueel analyseren van de Wm inruilt voor een meer realistische maar even bruikbare praktijkgerichte aanpak waarbij een ruimer milieurechtelijk perspectief centraal staat. Deze werkwijze zorgt voor een helder begrip omtrent plaats en betekenis van de Wm in het toch al complexe Nederlandse milieurecht en schept in ieder geval meer ruimte voor een evaluatie van de deugden en ondeugden van de Wm. De schrijver laat door deze kritische benadering geen onnodige mystificatie van de Wm toe, in die zin dat, ondanks het feit dat deze wet kan worden gezien als een enorme verbetering in het Nederlandse milieubeleid, men er zich voor moet hoeden te veel van deze wet te verwachten. Zo wijst Michiels erop dat, ofschoon de Wm zonder twiifel als een *integratiewet* kan worden beschouwd, in die zin dat ze diverse bestaande regelingen integreert tot één nieuwe regeling, deze integratie in het Nederlandse milieurecht nog tamelijk beperkt blijft. Onbeperkte integratie is trouwens niet haalbaar: niet alles kan in één wet worden geregeld. Belangrijke delen van de milieuwetgeving zijn dan ook buiten de Wm te vinden. In die zin moeten doel en opzet van de Wm vanuit een realistische kijk op de milieuproblematiek enigszins relatieveerd worden. De auteur laat bovendien niet na door het boek heen veel aandacht te besteden aan de parlementaire geschiedenis van de Wm. Het «waarom» van deze wet komt hierdoor des te duidelijker naar voren. Wat de opzet van het boek betreft, nog een laatste bemerking. Mocht de lezer de indruk krijgen dat deze Wm een logisch gestructureerde en voor de praktijk handige wet betreft, dan pleit dit eerder voor de kunde van de schrijver dan voor die van de Nederlandse wetgever. Michiels heeft namelijk in deze studiepocket de Wm duidelijker en overzichtelijker gemaakt dan ze in werkelijkheid is. Vanuit de zojuist geprezen praktijkgerichte aanpak wijkt de schrijver in zijn boek om didactische redenen bewust af van de wettelijke indeling. In het deel over het instrumentarium (hoofdstukken 3 tot en met 8) gebruikt Michiels een andere en meer verantwoorde volgorde dan de Wm. De schrijver bespreekt eerst de milieubeleidsplannen en de milieuprogramma's omdat daarmee bij het gebruik van de andere instrumenten rekening moet worden ge-

houden. De milieukwaliteitseisen komen pas aan bod na de vergunning en de algemene regels omdat deze eisen in het bijzonder via deze instrumenten moeten worden gerealiseerd. Het volgens de opbouw van de Wm na de plannen behandelen van de milieukwaliteitseisen zou inderdaad, zoals hij zelf opmerkt, slechts leiden «tot abstracte beschouwingen». Algemeen kan alvast worden gesteld dat deze pocket getuigt van een lezersvriendelijke opbouw en een voortreffelijk inzicht, niet alleen in de Wm zelf, maar tevens in de milieurechtelijke «periferie» waarbinnen deze wet is ontstaan en geldingskracht heeft.

Inhoud. Het boek bestaat uit 13 hoofdstukken. Na een inleidend hoofdstuk over doel, geschiedenis en karakter van de Wm bespreekt Michiels in *hoofdstuk 2* de situering van de Wm binnen het EG-recht. Vanuit didactisch en rechtssystematisch oogpunt is dit een goed doordachte keuze. Het milieurecht wordt nu eenmaal in stijgende mate mee bepaald door Europeesrechtelijke normen. Naast rechtstreeks werkende bepalingen zijn het in de eerste plaats richtlijnen die de lidstaten ertoe dwingen hun eigen wetgeving bij te stellen. Door middel van de Wm wordt aan een aantal richtlijnen uitvoering gegeven. Door bij de bespreking van de Wm een aanvang te nemen met het EG-recht geeft de schrijver de verhouding van het Europese milieurecht tot het Nederlandse milieurecht zeer realistisch weer. Het is immers het EG-recht dat het dwingend kader uitmaakt waarbinnen nationale maatregelen ter bescherming van het milieu tot stand komen. Voor het overige wordt er in dit hoofdstuk in het kort gewezen op de relatie tussen de Wm en andere milieuwetten en de per 1 januari 1994 in werking getreden Awb.

De *hoofdstukken 3 tot en met 8* vormen de ruggegraat van het boek. In deze hoofdstukken staat namelijk een bespreking van het in de Wm geregelde instrumentarium centraal. De Wm kent vijf instrumenten voor het beleid: plannen en programma's, vergunningen en ontheffingen, algemene regels, milieukwaliteitseisen en financiële bepalingen. In *hoofdstuk 3* worden de milieubeleidsplannen en milieuprogramma's besproken. Deze plannen en programma's vormen het uitgangspunt van wat men de in de Wm voorgestane milieureguleringsketen zou kunnen noemen. Zij vormen het noodzakelijk kader voor overheid en derden waarbinnen een samenhangend milieubeleid via de andere instrumenten, zoals vergunningen en algemene regels, gestalte kan krijgen. In deze plannen en programma's moeten de doelstellingen van het milieubeleid worden bepaald en met elkaar in verband worden gebracht. Na enkele toelichtingen over de werking van de plannen en programma's op het niveau van Rijk en provincies enerzijds en het niveau van gemeenten anderzijds staat de schrijver vooral stil bij het onduidelijke rechtskarakter van deze rechtsfiguren. Vervolgens bespreekt Michiels in *hoofdstuk 4* het reguleringsinstrument bij uitstek: de vergunning. De integrale milieuvergunning, een van de meest drastische veranderingen die de Wm tot stand heeft gebracht, staat hierbij centraal. Dit hoofdstuk illustreert goed de kritische blik van de schrijver. Zonder het voordeel van een dergelijke rechtsfiguur te ontkennen, wijst hij erop dat we helemaal nog niet kunnen spreken van een echte «integrale milieuvergunning». Immers, zoals de Wm nu is opgesteld, kunnen niet alle vergunningen onder deze bijzondere milieuvergunning worden geplaatst. Bovendien geeft de term integrale milieuvergunning ten onrechte de indruk dat deze vergunning alle milieu-effecten betreft, terwijl deze feitelijk alleen betrekking heeft op door een inrichting veroorzaakte effecten. Het zou dan ook beter zijn, aldus Michiels, eerder te spreken van «een gecombineerde inrichtingsvergunning». Naast de «op maat gesneden» vergunning nemen algemene regels (amvb's), die gericht zijn tot categorieën inrichtingen, een belangrijke plaats in in het moderne milieubeleid. In de Wm is getracht de traditionele nadelen van regulering per amvb, zoals centralisatie, geringe beïnvloeding voor derden, e.d.m., enigszins te compenseren. Michiels besteedt in *hoofdstuk 5* de nodige aandacht aan dit reguleringsinstrument. Na een uiteenzetting over de amvb's voor niet-vergunningplichtige inrichtingen en de amvb's voor vergunningplichtige inrichtingen, staat de auteur vooral stil bij de provinciale milieuverordening. Terwijl vroeger provinciale staten slechts de bevoegdheid hadden tot het vaststellen van specifieke verordeningen, zijn zij nu door de Wm verplicht een algemene milieuverordening vast te stellen. De verordening is aldus het belangrijkste middel geworden ter verwezenlijking van het provinciale milieubeleid zoals dit in het milieubeleidsplan is neergelegd. *Hoofdstuk 6* is nieuw en is volledig gewijzigd aan het per 1 januari 1994 in werking getreden hoofdstuk 10 van de Wm dat betrekking heeft op de afvalstoffen. Met de toevoe-

ging van dit hoofdstuk in de Wm is de afvalstoffenwetgeving voor een belangrijk deel geïntegreerd. Met name de wettelijke omschrijving in de Wm van enkele kernbegrippen in het afvalstoffenrecht heeft daaraan bijgedragen. Michiels beperkt zich echter niet tot het bespreken van deze kernbegrippen en de in Wm geregelde grondslag van het afvalstoffenbeleid; hij staat tevens stil bij de relatie tussen de Wm en de EG-verordening inzake overbrenging van afvalstoffen (259/93, *Pb. EG L30*). Aldus wijst hij weer op de dynamische verhouding die er bestaat tussen het Nederlandse recht en het EG-recht. *Hoofdstuk 7* van de studiepocket heeft betrekking op de milieukwaliteitseisen. Reeds vóór de inwerkingtreding van de Wm regelden diverse wetten reeds de bevoegdheid tot het stellen van kwaliteitseisen in amvb's. Deze toen nog sectorale bevoegdheden zijn door de Wm, vanuit het integratiestreven, vervangen door de algemene bevoegdheid tot het stellen van milieukwaliteitseisen. Naast de rechtsgevolgen van deze kwaliteitseisen, waarbij rekening moet worden gehouden met het onderscheid tussen grenswaarden en richtwaarden, komen vooral de wegen waarlangs de concretisering van deze eisen in brongerichte maatregelen dient te geschieden, aan bod. *Hoofdstuk 8* vormt het sluitstuk van het deel betreffende het instrumentarium. Hierin wordt aandacht besteed aan de financiële bepalingen (heffingen, bijdragen en schadevergoedingsregeling ten gevolge van beschikkingen en regelingen) in de Wm. In tegenstelling tot de vorige druk worden in dit hoofdstuk de milieubelastingen niet meer besproken. De regeling inzake de verbruiksbelastingen is immers per 1 januari 1994 van de Wm verhuisd naar de Wet belastingen op milieugrondslag.

Na de instrumenten komen in de *hoofdstukken 9 en 10* de belangrijkste in de Wm opgenomen procedures aan bod. Eerst volgt een bespreking van de milieu-effectrapportage (MER). Zowel de inhoud van de MER als de MER-plicht en MER-procedure worden aangehaald (*hoofdstuk 9*). In het daaropvolgende hoofdstuk worden de procedures besproken voor het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen en ontheffingen. Deze procedurebepalingen zijn niet enkel in de Wm te vinden. Grotendeels moet worden teruggegrepen naar de Awb. Naast een bespreking van de algemene vergunningprocedure komt de verhouding tot de bouwvergunning aan de orde.

Met de inwerkingtreding van de Wm is tevens getracht tot een integratie van de sectorale handhavingsbevoegdheden te komen. Deze materie komt in *hoofdstuk 11* aan bod. Belangrijk hierbij is dat er in de Wm naast bepalingen die een betere afstemming van controlebevoegdheden tot stand moeten brengen, ook bepalingen zijn opgenomen inzake de verantwoordelijkheid voor de handhaving en het daarbij te voeren overleg tussen de betrokken overheidsorganen. De schrijver aarzelt dan ook niet het hoofdstuk over handhaving af te sluiten met enkele opmerkingen over de gedoogproblematiek, ofschoon dit niet in de Wm is geregeld. De Wm laat wat de handhaving betreft de overheden tamelijk veel ruimte voor afweging van het milieubelang tegen andere belangen. De schrijver wijst er in dit verband op dat, ofschoon in de rechtsleer geregeld voor een handhavingsplicht wordt gepleit, de Wm nochtans duidelijk geen handhavingsplicht voorstaat. Een interessante vraag is natuurlijk hoe in het licht van de Wm het tot op heden gevolgde gedoogbeleid, dat na 1995 de gedoogmarges erg beperkt wil houden, zal evolueren. *Hoofdstuk 12*, dat betrekking heeft op het beroep, komt pas na de handhaving aan bod omdat dit onderwerp ook de handhavingsbevoegdheden betreft. *Het laatste hoofdstuk (13)* besteedt aandacht aan de «overige onderwerpen», waarbij vooral het overgangsrecht en de toekomstige invulling van de Wm centraal staan.

Slot. Samenvattend kan worden gesteld dat Michiels erin geslaagd is in zijn boek een uitmuntende inleiding in het systeem van de Wet milieubeheer neer te zetten. Ofschoon de omvang van een studiepocket geen brede reflecties en het leggen van verbanden toelaat, slaagt de auteur er toch in de meest cruciale knel- en discussiepunten aan te geven en de samenhang tussen de in de Wm geregelde onderwerpen en andere daarmee gerelateerde thema's aan te tonen. Dit maakt het boek niet louter beschrijvend. Voor de lezer die bepaalde aspecten meer diepgaand zou willen bestuderen, verwijst de schrijver waar nodig naar de relevante parlementaire stukken en literatuur. In tegenstelling tot de vorige druk is bovendien de tekst van de Wm en het overgangsrecht in de bijlagen 1 en 2 opgenomen. Dit is een welkome verbetering. De grondige praktijkkennis van de schrijver maakt de inhoud van deze wet, haar plaats en betekenis in het Nederlandse milieurecht voor de lezer zeer toegankelijk. Voor

een ieder, ook de Belgische milieujurist, die met de Wet milieubeheer en de daardoor ontstane omwenteling in het Nederlandse milieurecht wil kennismaken, is dit boek daarom ook ten zeerste aan te raden. De goed doordachte structuur van het boek en de vlotte schrijfstijl van de auteur zijn daarenboven extra prikkels om deze pocket aan te schaffen.

David Roef

Wetboek Medisch Recht, bewerkt door HERMAN NYS, Antwerpen, Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1993, 316 pp.

Twee jaar na de eerste uitgave is deze verzameling wettteksten m.b.t. het medisch recht reeds aan een tweede druk toe (zie mijn bespreking van de eerste druk, in *R. W.*, 1992-93, 343-344). Het is inderdaad merkwaardig hoeveel nieuwe wettteksten in deze tweede uitgave dienden te worden opgenomen. Die nieuwe regelgeving heeft o.m. betrekking op bijzondere beroepstitels voor artsen en tandartsen, op de vrije vestiging in de EU van beide genoemde beroepsbeoefenaars, evenals van de vroedvrouwen en verpleegkundigen, en op de voorwaarden waaronder geneesmiddelen voor menselijk gebruik in de vorm van monsters overhandigd mogen worden.

Verder is het interessant dat voor deze tweede uitgave ook (nieuwe) wettteksten werden geselecteerd die slechts op bepaalde punten de uitoefening van de geneeskunde raken. Zo werden uittreksels opgenomen uit de Wet op de landverzekeringsovereenkomst (i.v.m. de mededelingsplicht en de medische informatie; wel wordt hier verwezen naar art. 6 van de Verzekeringwet in plaats van naar art. 95) en uit de Wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer t.o.v. de verwerking van persoonsgegevens (i.v.m. medische persoonsgegevens).

Daarnaast valt op dat in vergelijking met de eerste uitgave het aantal opgenomen strafrechtelijke bepalingen die de uitoefening van de geneeskunde aanbelangen, terecht sterk werd uitgebreid (nl. met de artt. 383-384 Sw., 393-405 Sw. en 418-422ter Sw.).

Ten slotte werd in het hoofdstuk over de burgerrechtelijke bepalingen die de geneeskunde raken het K.B. van 18 juli 1991 ter uitvoering van de Wet betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke opgenomen, evenals de artt. 488bis, a-k B.W., inzake het voorlopig bewind over de goederen toebehorend aan een meerderjarige.

De tweede uitgave van dit «Wetboek Medisch Recht» biedt de lezer aldus een omvangrijke en tevens actuele selectie van wettteksten. Wie regelmatig met het medisch recht wordt geconfronteerd, heeft dit wetboek ongetwijfeld reeds naar waarde kunnen schatten.

T. Vansweevelt

ROGER MOERENHOUT en JAN SMETS, **De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten**, Antwerpen, Kluwer, 1994, 276 p.

De gestadige toename van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, evenals het exclusief karakter van de bevoegdheidsverdeling in België heeft tot gevolg dat in een groot aantal aangelegenheden verschillende overheden naast elkaar bevoegd zijn, naargelang het aspect waarvoor zij bevoegd zijn. Om te vermijden dat deze bevoegdheidsversnippering ook zou leiden tot een beleidsversnippering, werd een aantal samenwerkingsmechanismen ingesteld, vooral in 1980 en 1988. De federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kunnen op verschillende wijzen met elkaar samenwerken.

Roger Moerenhout en Jan Smets, beiden referendarissen bij het Arbitragehof, geven in hun boek een diepgaande en wetenschappelijk hoogstaande beschrijving van deze verschillende samenwerkingsvormen. De volgende instrumenten worden besproken: onderlinge informatieplicht, overleg, verstrekken van voorafgaand advies, betrekken van andere overheden bij het uitwerken van maatregelen, onderling akkoord, overeenstemming of eensluidend advies, het formuleren van voorstellen of de administratieve overeenkomsten. Telkens wordt ook aangegeven in welke gevallen de wetten op de staatshervorming de betrokken samenwerkingsvorm voorschrijven. Zoals verwacht kon worden, gaat de aandacht in het boek vooral naar de samenwerkingsakkoorden en de samenwerkingsrechten. Het juridisch statuut van de samenwerkingsakkoorden (soorten, totstandkoming, toetsing) wordt uitvoerig besproken, evenals de procedure voor de samenwerkingsrechten. Het boek bevat even-

eens een inventaris van aangelegenheden waarvoor de wetten op de staatshervorming samenwerkingsvormen oplegt, evenals een lijst van samenwerkingsakkoorden, die allebei aan het boek een belangrijke praktische meerwaarde geven.

Belangrijk om te weten is ten slotte dat het het Arbitragehof bevestigde om kort na het verschijnen van het boek een uiterst belangrijk arrest te wijzen over samenwerkingsakkoorden. In het arrest nr. 17/94 van 3 maart 1994 (*B.S.*, 13 april 1994) bevestigde het Hof dat het naar aanleiding van de toetsing van een wetgevende norm die instemming verleent met een samenwerkingsakkoord, ook het samenwerkingsakkoord indirect kan toetsen aan de bevoegdheidsverdelende regels, het gelijkheidsbeginsel en de onderwijsvrijheden.

De auteurs bieden met dit boek een wetenschappelijk standaardwerk over samenwerkingsvormen, gebaseerd op een grondige studie van de voorbereidende werken en van de adviespraktijk van de Raad van State. Tegelijkertijd vormt het een nuttig instrument voor wie in de praktijk met problemen van bevoegdheidsverdeling en samenwerking wordt geconfronteerd.

Jeroen Van Nieuwenhove

K. DEKETELAERE m.m.v. B. MARTENS, **Regionale milieufiscaliteit**, Kluwer, Deurne, 1994, 254 pp.

De reeks «Fiscale Praktijkstudies» van de uitgeverij Kluwer Rechtswetenschappen beoogt vooral informatie te verschaffen aan praktijkfiscalisten over belastingvraagstukken die van actueel belang zijn. Zonder de pretentie van een uitzonderlijke wetenschappelijke diepgang, wordt beoogd een stand van zaken te geven in het besproken domein van het belastingrecht.

Onlangs verscheen nr. 16 in deze reeks, dat volledig is gewijd aan de regionale milieufiscaliteit. Op de federale milieufiscaliteit wordt in dit boek niet ingegaan daar – volgens de auteurs – hierover in dezelfde reeks in het najaar 1994 een afzonderlijk boekje zal verschijnen. Het boek van K. Deketelaere en B. Martens beantwoordt volledig aan de opzet van de reeks praktijkstudies. Het geeft de praktijkfiscaliteit een volledig en gestructureerd overzicht van de recent stand (*B.S.*, 1 maart 1994) van de wetgeving op het vlak van de regionale milieufiscaliteit. Op zich is zo een overzicht geen overbodige luxe. De milieufiscaliteit is immers een moeilijk toegankelijk domein van het belastingrecht daar de desbetreffende teksten erg verspreid liggen, snel veranderen en bovendien zeer technische gegevens bevatten. Wellicht voelt een scheikundige of een ingenieur zich in deze materie beter thuis dan een «doorsnee»-jurist. Deketelaere en Martens bespreken niet alleen de milieueffingen in het Vlaamse Gewest, maar ook die in het Waalse en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Het geheel wordt afgesloten met een trefwoordenregister, een uitgebreide bibliografie en een gehele reeks van modellen van de verschillende formulieren die in de milieufiscaliteit moeten worden gebruikt.

Voor wie zich veel onderzoek wil besparen is dit boek zeker een aanrader.

Bruno Peeters

S. SABLON, **Fisclex W.I.B. 1994**, Antwerpen, Kluwer, 1994

De wetboeken uit de Fisclex-reeks, uitgegeven door Kluwer Rechtswetenschappen België, genieten een stevige reputatie inzake degelijkheid en volledigheid.

De editie 1994 van de Fisclex-W.I.B. beantwoordt ten volle aan de door deze traditie geschapen verwachtingen. Men vindt er, naast de teksten van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen en van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, niet alleen de uitvoeringsbesluiten, maar ook alle bijzondere wetgeving. Het zal dan ook niemand verbazen dat deze uitgave inmiddels letterlijk een boekwerk van formaat is geworden.

Zoals in de vorige editie is in het bijzonder aandacht besteed aan de gebruiksvriendelijkheid door de opname achteraan van zowel een chronologische als een alfabetische inhoudsopgave. Het basiswerk is bijgehouden tot en met het Belgisch Staatsblad van 31 januari 1994. Maar met de tweede actualisering, die recent werd toegevoegd, beschikt men over alle wettteksten die tot en met 31 augustus 1994 in het Staatsblad zijn verschenen. Het wetboek is daarmee meteen een van de meest actuele die thans op de markt te vinden zijn.

S. Huysman